Auditor General of Canada

2001 Report to the Legislative Assembly of Nunavut

240 Sparks Street
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

13 November 2001

The Honourable Kevin O'Brien
Speaker of the Legislative Assembly of Nunavut
Legislative Assembly
Iqaluit, NU

Dear Mr. O'Brien,

This is my first annual report to the Legislative Assembly of Nunavut, in Inuktitut, English and French. I have prepared my report in accordance with Section 46(2) of the *Nunavut Act (Canada)*.

I am proud to be the auditor of the new Territory, and I thank the Government of Nunavut for their efforts in preparing the first consolidated financial statements, and the collaborative way in which we resolved issues as they arose during my first audit.

This report comments and makes recommendations on issues my Office noted while auditing Nunavut's March 31, 2000 consolidated financial statements. It also includes Nunavut management responses to these issues.

Yours sincerely,

Sheila Fraser, FCA

102-07608/

Table of Contents

Page

Chapter 1 – 1

Introduction 1
- About our first audit report 1
- Our first annual report 1
- Reviewing progress 2
- Comments on first consolidated financial statements 2
- Contact Information 3
- Recommendations 3

Chapter 2 – 5

Accountability: reviewing government operations 5
- What does accountability mean? 5
- How the government is organized 5
- How the Legislative Assembly controls the government's revenues and expenses 6
- Is the government collecting and spending money properly? 7
- How well is the government reporting to the Assembly? 8
- Recommendations 9

Chapter 3 – 11

Government financial health 11
- Introduction 11
- What is good financial health? 11
- Are Nunavut's finances healthy? 12
- Is the government living within its means? 12
- Tough decisions lie ahead 14

Chapter 4 – 15

Building good financial management 15
- Introduction 15
- What does good financial management mean? 15
- What are Nunavut's financial management challenges? 15
- Recommendations 18

Chapter 5 – 21

The environment 21
- Need to assess environmental damage 21
- Recommendation 22

Chapter 6 – 23

Lease or buy? 23
- Introduction to long term leases 23
- Leasing principles 24
- Normally governments try to get the best possible deal 25
- Lease or buy decisions are important to Nunavut 25
- Recommendations 26

Appendix A – Our staff 27

Appendix B – A Reader's Guide to Nunavut's March 31, 2000 Consolidated Financial Statements 28

Appendix C – Glossary 29

Chapter 1 – Introduction

This chapter discusses our audit work and comments on the government's first consolidated financial statements.

About our first audit report

1. By law, the Auditor General of Canada is responsible for auditing the Government of Nunavut's financial transactions and financial statements. We give an opinion on whether these statements meet *accounting standards for governments*[1]. Our opinion also says whether the government has followed important financial rules set by federal and Nunavut laws.

2. Our first audit report to the Legislative Assembly of Nunavut is included in the government's *Public Accounts March 31, 2000*. Our opinion deals only with the consolidated financial statements in Volume 1 of that report. Volume 2 of the *Public Accounts* includes other information that we haven't audited.[2]

3. Nunavut's Minister of Finance—with staff from his department—prepares and publishes the government's consolidated financial statements. Our audit opinion adds to the credibility of financial statements because it is an independent view of whether management has prepared the financial statements using government accounting standards. Clearly, managers of the Department of Finance and Administration worked hard to make sure the government's first consolidated financial statements met these standards.

4. When our audit shows that a set of financial statements meets accounting standards and that the government is following important financial laws, we give a "clean" audit opinion. Otherwise, we qualify our opinion. *Exhibit 1* shows that we gave a clean opinion on the government's consolidated financial statements for Nunavut's first year of operations, and on all but one of the other Nunavut government organizations.

Our first annual report

5. Each year we supplement our audit reports with an annual report on issues that we note during our audits. Since this is our first annual report to the Nunavut Legislative Assembly, it discusses a number of ideas that are important to this report and our future reports. Chapter 2 discusses accountability and how the Legislative Assembly approves the government's plans and describes some ways the government reports to the Assembly so that the Assembly can review how well the government performed. Chapter 3 discusses how an MLA could assess the government's financial health. Chapter 4 explains the "nuts and bolts" of making sure the government has the quality financial management it needs.

6. Chapters 5 and 6 turn to more specific issues. Chapter 5 discusses the environment, and chapter 6 explores how the government can make informed decisions about leasing or buying a building.

7. Our observations and recommendations to the government throughout this report are based on our audit of the government's consolidated financial statements for 1999-2000.

---

[1] This and other key words and phrases used in this report are defined in the glossary in Appendix C

[2] If you are unfamiliar with the structure of financial statements, you might find it helpful to read Appendix B, "A Reader's Guide to Nunavut's March 31, 2000 Financial Statements."

Reviewing progress

8. In the future we will look again at the recommendations in this report to see if the government is making adequate progress. We will report what we find to the Legislative Assembly.

Exhibit 1 – Summary of our Nunavut audit opinions

Entity	Financial Statement Date	Date of our Audit Report	Our audit report was addressed to	Clean opinion?
Government of Nunavut (consolidated)	March 31, 2000	February 16, 2001	Legislative Assembly of Nunavut	Yes
Nunavut Arctic College	June 30, 2000	November 1, 2000	Minister of Education	Yes
Nunavut Housing Corporation	March 31, 2000	October 31, 2000	Minister of the Nunavut Housing Corporation	Yes
Nunavut Development Corporation	March 31, 2000	August 3, 2000	Minister of Sustainable Development	No (2)
Nunavut Business Credit Corporation	March 31, 2000	June 9, 2000	Minister of the Nunavut Business Credit Corporation	Yes
Nunavut Petroleum Products Revolving Fund	March 31, 2000	June 23, 2000	Minister of Public Works and Services	Yes
Northwest Territories Power Corporation (1)	March 31, 2000	May 19, 2000	Ministers responsible for the Northwest Territories Power Corporation (1)	Yes
Workers' Compensation Board of the Northwest Territories and Nunavut (1)	December 31, 2000	March 31, 2001	Ministers of the Workers' Compensation Board of Northwest Territories and Nunavut (1)	Yes

(1) Operated in both Nunavut and the Northwest Territories.

(2) Our observations on the Nunavut Development Corporation are in Chapter 2.

Comments on first consolidated financial statements

9. We have the following comments and recommendations on two aspects of the government's first financial statements for 1999-2000.

10. Accounting for long term leases. Chapter 6 of this report discusses whether the government should lease or own building space. As background for that discussion, it's important to understand that financial statements can show leases as either capital leases or operating leases:

- A *capital lease* is similar to owning a building, but spreads the payments out over many years. Accounting rules require that financial statements show capital leases in the same way as if the government bought the building.

- All other leases are *operating leases*. Financial statements show operating lease payments as expenses when paid.

The government analyzed its leases as of March 31, 2000 and concluded that three were capital leases under accounting rules. For these three *capital leases*:

- The government's 1999-2000 consolidated statement of operations and accumulated surplus includes an expense of $42 million in today's dollars for the future cost of these three leases even though the lease payments will be made in the future.

- The government's consolidated statement of financial position includes a liability for the leases in today's dollars. This is similar to borrowing money to build an asset. Each year the liability will be reduced as the government makes lease payments.

- The statement of tangible capital assets shows the leased assets. These assets will be amortized (depreciated) in the future as the buildings are used.

Unlike capital leases, liabilities for operating leases are not shown in the consolidated statement of financial position. We agree with the way the government classified its 1999-2000 leases between capital leases and operating leases. There is a need for the government to do a similar review of new leases each year.

11. **Future financial statements.** In government finances, as in everything else, the only certainty is that things will change. For this reason, the government needs to review each year how it will present its consolidated financial statements. Changes may be needed to adapt to new accounting rules, new events, or the new information needs of MLAs and others.

Contact Information

12. For comments or questions on this Report, please contact Dale Shier or Ron Thompson at (613) 995-3708.

Recommendations

The government should:

1. **Review new long term leases each year to determine which ones need to be accounted for as capital leases and which ones need to be accounted for as operating leases.**

   Management Response

   The Department of Finance will work with government departments and Crown corporations to establish procedures to review all leases to determine which ones need to be accounted for as capital leases and which ones need to be accounted for as operating leases.

2. **Review the format of the government's consolidated financial statements each year to ensure that Members of the Legislative Assembly receive the best financial information possible, and that the financial statements meet any new government accounting standards.**

Management Response

The format of the consolidated financial statements will be reviewed each year, by the Department of Finance to ensure Members are receiving the best financial information and to ensure that the financial statements meet any new government accounting standards.

Chapter 2 – Accountability: reviewing government operations

This chapter describes how the Legislative Assembly gives the government authority to collect and spend money, and assigns duties to the government. It shows how the government reports on its operations to the Legislative Assembly so that the Assembly can decide how well the government is carrying out its duties.

The chapter also comments on several aspects of how the government is collecting and spending money. Finally, it gives two examples where the government needs to improve the information it provides to the Legislative Assembly.

What does accountability mean?

13. A person is *accountable* to someone else when he or she has to explain and justify (account for) actions to that other person. The same is true for governments. The Nunavut Legislative Assembly passes laws saying what the government can do, and that allow the government to collect and spend money. The Nunavut government is then *accountable* to the Legislative Assembly for how it carries out duties assigned to it by the Assembly. MLAs have the right to decide whether the government has done a good job in carrying out its duties.

14. The role of the Auditor General of Canada is to give objective and independent information on the government's operations. Our audit work is one of the tools for making sure that the Legislative Assembly can hold the government accountable for its actions. We don't work for the government or other MLAs. Instead, we report to the Assembly as a whole through a neutral person—the Speaker of the Legislative Assembly.

How the government is organized

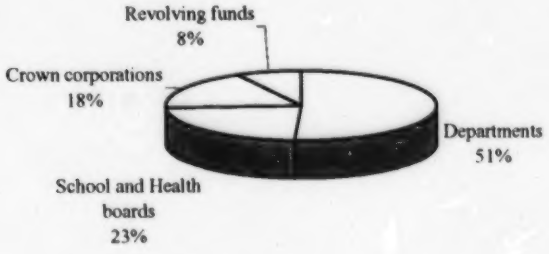
15. The Government of Nunavut has 11 departments (including the Legislative Assembly), as well as other public agencies that are accountable to the Assembly.

16. The government's financial statements on which we give our audit opinion include or *'consolidate'* the operations of other parts of the government. *Exhibit 2* shows the expenses of the different parts of the government. Some of these bodies, such as school and health boards, are audited by private auditing firms.

17. Each part of the government reports to Ministers, who in turn report to the Legislative Assembly. But there are important differences in how the different parts of government operate and how independent they are. While the government expects Crown corporations and public agencies to follow the government's financial policies, these bodies are more independent than departments. Crown corporations and other public agencies have boards of directors that look after normal operations.

Exhibit 2 – What makes up the Government of Nunavut?

Percent of spending



The school boards and health boards became a part of government departments after March 31, 2000. Their operations continue as part of the government.

How the Legislative Assembly controls the government's revenues and expenses

18. The government (departments, revolving funds, boards, and Crown corporations) needs the Legislative Assembly's approval before it can collect or spend money. The Legislative Assembly makes laws that:

- Give the government the power to *collect revenue (money).*
- Require *departments* to get approval from the Legislative Assembly before spending money. The Assembly gives this approval each year when it votes to approve *main and supplementary estimates.* The government also needs the Assembly's approval to make *loans to others.*
- Set a limit on the amount that a revolving fund can get from the government, somewhat like a line of credit. The government sets up revolving funds to meet specific goals. The funds spend money, but they also get money back from the operations they are funding.
- Set up *boards and Crown corporations* under the direction of independent boards of directors, and allow them to operate without the kind of Legislative Assembly scrutiny that departments get. If a board or Crown corporation requires a subsidy or loan, this is approved through the Assembly's approval of government spending and loan plans.

Is the government collecting and spending money properly?

19. Some of the government's practices in collecting and spending money concern us because they do not meet legal requirements. Other practices are likely to make the Assembly's task of reviewing government operations more difficult.

20. The Department of Health spent more money than the Legislative Assembly approved. Nunavut's laws do not allow departments to spend more money than the Assembly approves in main and supplementary estimates each year. However, as we see in Note 19 to the government's March 31, 2000 consolidated financial statements, the Department of Health spent $171,000 more than approved in its operating budget, and $166,000 more than approved for its capital budget.

21. The Nunavut Development Corporation needs to develop controls over spending, inventories, and money collection. The Government of the Northwest Territories set up a Development Corporation about 10 years ago. After division, the Corporation continued to operate as the Nunavut Development Corporation (DevCorp).

22. DevCorp operates several businesses as subsidiaries or joint ventures. The financial controls in these businesses are not strong. Their auditor has reported serious weaknesses in:

- collecting and recording the money they are owed
- paying for expenses without getting invoices
- inadequate control of inventory.

23. As a result of these weaknesses, we qualified our audit report on DevCorp's consolidated financial statements, and brought these serious matters to the attention of the Nunavut Legislative Assembly in our audit report dated August 3, 2000.

24. The approved limits for revolving funds in Nunavut need to be re-examined. Nunavut has a number of revolving funds, including the Petroleum Products Revolving Fund (PPRF), the Liquor Commission Revolving Fund, and others. As we have said earlier in this report, the Assembly sets a limit on the amount of money a revolving fund can get from the government.

25. The laws that set the limit for each revolving fund were copied from the Northwest Territories' laws at the time of the split. For this reason, they need to be re-examined to see if they are right for Nunavut.

26. If the approved limit is too low, revolving fund managers may not be able to do the job they are supposed to do. If the limit is too high, the Legislative Assembly is less able to control revenues and spending.

27. In the case of PPRF, most operations of the old Northwest Territories remained in Nunavut. Because of increased fuel prices, managers are reviewing whether the present limit of $55 million is enough for it to operate.

How well is the government reporting to the Assembly?

28. The government gives the Legislative Assembly information it needs to review the government's plans for raising and spending money. The information is presented in the public accounts, annual reports of Crown corporations, and a variety of documents that are tabled in the Assembly. We noted two cases where this information can be improved.

29. **Revolving fund financial statements leave out significant costs.** This is true of all revolving funds. However, it is most important in the case of the Petroleum Products Revolving Fund because:

- it is the largest revolving fund in Nunavut
- it delivers an essential service to Nunavut residents
- its tank farms are worth a lot of money.

30. The PPRF's tank farms consist of equipment and tanks that store fuel for sale to residents. The tanks can last for many years, but each year as they get older they will lose some value. This is called *amortization*. The value the tank farms lose each year is part of the real cost of providing fuel, but PPRF does not include these amortization costs in its financial statements.

31. If it costs the government more to provide fuel than its fuel revenue, it loses money. It then has to use other government money to subsidize the loss. This money could be used for other purposes.

32. Fuel prices are vitally important to Nunavut residents. The size of the government's subsidy of PPRF prices is important to the public. PPRF's March 31, 2000 financial statements show that in 1999-2000 the Fund lost about $300,000. This means that general government revenues subsidized fuel prices by $300,000. However, the cost of the tank farms and the cost of financing inventory and tank farms (the interest cost) are paid by other government departments, and they are not shown as PPRF costs. These costs bring the actual subsidy to over $3 million and this should be shown in PPRF's own financial statements.

33. In the fall of 2000, rising fuel prices world wide led the government to raise PPRF prices. We are not suggesting that the government increase PPRF prices further. That decision is up to the government. What we do suggest is that PPRF's accounting be changed to include all costs—including amortization—associated with the government's sale of fuel. This will show the Legislative Assembly the total cost of the fuel program.

34. **The Nunavut Development Corporation has not collected information on jobs or costs per job.** The Assembly has to make choices about spending on government programs. There is not enough money for everything. This means that the government should examine its programs regularly to see what works well and what doesn't.

35. The businesses that the Nunavut Development Corporation operates could fail if they don't continue to get subsidies from the government. In 1999-2000, these subsidies totalled about $3 million. Thus, it is important to measure how successful these businesses are at meeting their objectives so the government can see if the money spent on them could be better used on something else. One simple way to measure is to count the number of jobs that the businesses created or maintained and assess their value to Nunavut. It is also important to decide what a 'job' is. For example, is a short-term or part-time job really a job? It will be important to thoroughly review these businesses that are DevCorp subsidiaries to get an overall view of their value.

Recommendations

1. **The Nunavut Development Corporation should correct the internal control weaknesses that led us to qualify our auditor's report. Since DevCorp is part of the government, the Department of Finance and Administration should ensure that DevCorp makes the appropriate changes.**

   Management response

   The Nunavut Development Corporation (NDC) was not fully established until the President and board members were appointed in the Fall of 1999. Once established, NDC personnel and subsidiary managers began to address financial deficiencies, especially control weaknesses.

   The Department of Sustainable Development, in conjunction with the Department of Finance will continue to monitor the NDC to ensure that the appropriate financial controls are established, monitored and maintained.

   The Financial Audit Division of the Department of Finance will follow up with NDC and include a review in our audit work plan.

2. **The government should review current revolving fund limits to see if they are appropriate in Nunavut's circumstances. If changes are needed, the government will need to recommend that the Legislative Assembly make the changes in the *Revolving Funds Act*.**

   Management response

   The Government of Nunavut will review all revolving funds including the Petroleum Products Revolving Fund and the Liquor Commission Revolving Fund. Once the review is complete the changes will be put forward to the Legislative Assembly.

3. **The government should consider recommending changes in the *Revolving Funds Act* to the Legislative Assembly so that financial statements of revolving funds can report the full cost of their annual operations.**

   Management response

   The Government will review the Revolving Funds Act to ensure all costs associated with the funds are reported.

4. **The Nunavut Development Corporation should:**

- **Develop a clear understanding of what a "job" is, and collect information on the number of jobs created and the cost to create each job.**

- **Provide information in its annual reports on the number of jobs created, the cost per job, and trends in each over the years.**

Management response

NDC is establishing funding guidelines tied to jobs created or maintained. NDC now provides information on jobs created or maintained in their Corporate Plan and will provide this information in annual reports.

5. **The government should undertake a thorough review of the Nunavut Development Corporation and its subsidiaries to get an overall view of their value.**

Management response

The Government will review NDC and its subsidiaries to determine their overall value.

Chapter 3 – Government financial health

This chapter notes that an important part of good government is to manage finances well. The chapter then discusses the government's financial health.

The Nunavut government has little financial flexibility, mostly because it receives so much of its revenue from the Government of Canada. Because it lacks flexibility, it is important for Nunavut to stay financially healthy by not getting into more debt than it can afford. At the end of its first year of operations, Nunavut had a large surplus. However, current plans call for spending all of this surplus, and going into debt by the end of 2002.

The pressures to spend more are strong. The government will have to make tough choices to maintain the territory's financial health.

Introduction

36. Good government means many things, including good leadership, good employees, and a vision for the future. Good government also means good financial health and good financial management. This chapter looks at Nunavut's financial health. Chapter 4 looks at its financial management.

What is good financial health?

37. Good financial health means that a government has financial flexibility and that it can live within its means.

- A government has *financial flexibility* if it can adapt to changes outside of its control without having to cut spending on its programs.

- A government *can live within its means* if it can meet its financial obligations. If a government borrows, it has to pay interest and repay the loan. Together, the interest and repayments are "debt costs." Borrowing is not a problem if future government revenues increase enough to pay the debt costs. However, if the government can't pay these costs it may find that it has to cut programs.

38. MLAs can assess the government's financial health by looking at its total *surplus* or total *deficit* at the end of the financial year. A government has a *surplus* [3] if its revenues over the years have been higher than its spending. This is a sign of financial health. A government has a *deficit* if it spends more than it takes in. This is a sign that finances are less healthy.

39. If Nunavut begins to accumulate debt, then MLAs should carefully watch the relationship between spending and revenues. Circumstances can arise that force a government to borrow in order to meet urgent needs. However, if it can't pay the debt costs it may have to cut programs later.

[3] The government's March 31, 2000 consolidated financial statements call this "accumulated surplus".

Are Nunavut's finances healthy?

40. We'll look at financial flexibility first. *Nunavut has little financial flexibility.* In 1999-2000, about $630 million, or 86 percent of its revenue, came from the Government of Canada. Little revenue came from sources that Nunavut itself can control, like taxes or fees. This makes Nunavut vulnerable to changes in revenue from Canada.

Is the government living within its means?

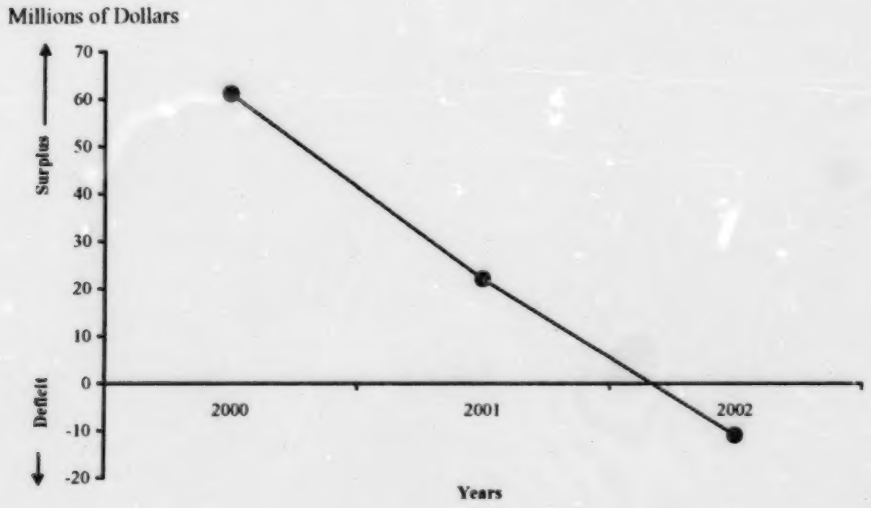
41. The *Bathurst Mandate* calls for Nunavut to work within its means. Assessing whether it is doing that means both *looking back* to actual results and *looking forward* to financial plans.

42. **Looking back.** Ideally, MLAs and others should be able to compare the original budgets for the year with the consolidated financial statements at the end of the fiscal year. If there are significant differences between budgets and actual results, MLAs can call for explanations from the government. It is possible to make this comparison for 1999-2000 only by using unconsolidated financial statements of departments. The consolidated financial statements do not include budgets for the whole government because they were not available.

43. **Looking forward.** MLAs can use the government's estimates to look to the future, but they need to keep in mind that the estimates are for departments only and do not include all parts of government (*Exhibit 2*). Also, the estimates are plans only, and actual financial results may be different.

44. Since the government is young, it does not have information from several years that would show a pattern or trend of surpluses or debt. The information it does have is for departments only *(Exhibit 3).* This shows that Nunavut plans a deficit of about $12 million by 2002. Consolidated information (for the whole government) or actual information may be different. For example, management notes that budgets for 2000-2001 and 2001-2002 did not include an estimate for one-time expenses for new capital leases (Chapter 1).

Exhibit 3 – Trend of unconsolidated, surplus or debt



Information in Exhibit 3 is unconsolidated and unaudited.

1999-2000 information is actual. 2000-2001 and 2001-2002 information is from the government's 2001-2002 Main Estimates.

45. **Looking beyond the numbers.** The possibility that Nunavut could move into debt is not necessarily bad. But there are financial pressures and other matters that MLAs should consider when looking forward at financial plans. Together, these point to uncertainty. For example:

Ability to repay any future debt	• If the government moves into a debt position but its revenues do not increase enough to pay the debt costs, it could have to spend less on programs.
The government already has significant future financial commitments	• Note 16 to the consolidated financial statements shows future commitments of over $700 million, including $476 million for lease payments over the next 20 years or so.
High staff vacancies may hide the true cost of government operations	• Some staff vacancies are normal: people quit or retire, and it takes time to replace them. But the vacancies in 1999-2000 were high because Nunavut had not yet recruited staff for its new government. In fact, one third of all positions were vacant at March 31, 2000. • When Nunavut succeeds in staffing the vacant positions, the costs of salaries and employee benefits will be higher.
A young and growing population will put pressure on government services	• This growing pool of people can help Nunavut increase Inuit employment levels in the future. But there will also be pressures on programs such as education, housing, and health care.

Tough decisions lie ahead

46. *Nunavut will have to make hard choices to stay in good financial health.* The territory's resources are limited, and it doesn't have the financial flexibility to adapt easily to unfavourable economic changes. In the face of pressures to increase spending, Nunavut will need to carefully consider which programs are most important, and which ones it cannot afford.

Chapter 4 – Building good financial management

This chapter explains good financial management. The Nunavut government needs to build good financial management in all parts of government; this includes boards, Crown corporations and revolving funds, as well as departments.

There are several specific financial management issues that Nunavut needs to address. The government needs to recruit trained financial managers, including accountants. It also needs to ensure that Nunavut residents have the opportunity to obtain the education and training needed for senior financial management jobs.

Finally, Nunavut's internal audit and evaluation functions need prompt attention.

Introduction

47. Nunavut is justifiably proud of what it has achieved since the territory was established. The start-up challenges that a new government faces are huge. This chapter looks at the financial management challenges that need Nunavut's attention in the near future.

What does good financial management mean?

48. Some of the key characteristics of good financial management include the following:

Good controls over revenue and spending. The government must collect the money it is owed, and spend money wisely. Government employees need to understand and follow financial rules for both.

Good information for good decisions. Poor information leads to a waste of money. Everyone who makes financial decisions needs good information first. Accounting systems are an important source of this information.

Risk management. Organizations such as the Government of Nunavut need to identify risks, determine how significant the risks are, and take steps to manage them. This involves more than buying insurance. Organizations need to design steps to keep important risks from becoming actual problems.

49. The Auditor General has prepared a *Financial Management Capability Model* that shows a new government or organization the different stages in building good financial management. *Exhibit 4* shows how financial management should develop as a government or organization matures.

What are Nunavut's financial management challenges?

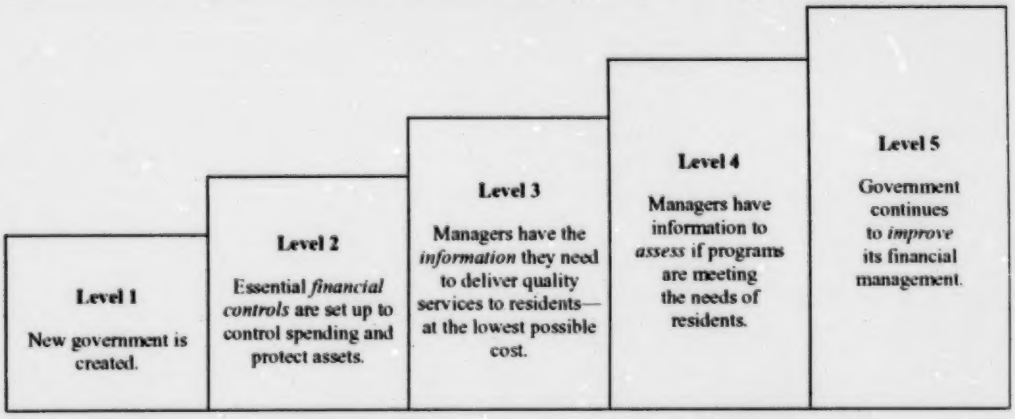
50. The improvements in financial management shown in *Exhibit 4* are not automatic. Management must make these improvements happen. For Nunavut, this means that all government organizations (boards, Crown corporations, revolving funds and departments) face similar challenges.

51. At present the government is generally at Level 1 in the Model (the beginning), and working towards implementing the essential controls needed for Level 2. In our view it is important for the government to develop a timetable to move fully to Level 2 and beyond.

52. **Not having enough trained accountants, makes it hard to build good financial management.** Nunavut has a lot of financial management positions that are vacant because there are not enough people who have the skills and qualifications that the jobs require.

53. All government employees have a role to play in financial management. However, some employees are needed who have extensive technical training in accounting. The title "accountant" is broad, and may include people with very different training and skills. At one extreme, *accounting clerks* with some training can enter financial information into computers. At the other extreme, *trained accountants* design and maintain complex accounting systems and prepare monthly reports and financial statements for an organization's own use, and annual financial statements that are made public. These accounting systems are important for making sure that decision-makers have the best information available. Trained accountants and senior financial managers usually have university degrees, professional accounting courses, and practical experience. To be called a professional accountant, they must pass examinations. It usually takes several years to become a professional accountant.

Exhibit 4 – Five stages in building good financial management



Financial management normally improves over time … but management needs to take steps to make the improvements happen.

Source: Adapted from Office of the Auditor General of Canada's financial management capability model.

54. Right now, Nunavut doesn't have enough trained people to fill senior accounting jobs in the government. The Department of Finance notes that the government currently needs many more trained people for these jobs.

55. The government may wish to find residents who are interested in becoming trained financial managers and accountants, and arrange for them to get the necessary training and experience they need. In the long term, this will open up senior employment opportunities for Inuit. However, until Nunavut has residents who have taken formal training as senior financial managers and accountants, it will have to compete with other employers elsewhere in Canada to hire the people it needs. At present there is a shortage of trained accountants throughout Canada, and Nunavut will have difficulty getting the right people. Until it has the right kind of trained accountants throughout Nunavut, the government's financial management systems and processes will be at risk.

56. **Departmental Operations.** During our audit we noted several areas where departments need to improve their financial management. They include:

- ensuring that the government collects all the money to which it is entitled
- ensuring that necessary accounting reviews and reconciliations are complete and up to date
- improving the quality of monthly budgetary reviews.

Accounting reviews and reconciliations are needed to ensure the accuracy of information in the government's financial systems. Monthly budgetary reviews are needed to ensure that the government's progress towards expected surpluses or deficits are controlled. Without good budgetary reviews, there is a greater risk of failing to collect money or spending more than is approved by the Legislative Assembly.

57. **Financial statements and annual reports are not timely.** Chapter 2 notes that MLAs need information to determine if the government is doing a good job carrying out the duties assigned to it. Documents tabled in the Legislative Assembly provide much of this information.

58. The *Public Accounts* includes the government's audited consolidated financial statements and other unaudited information. The laws of Canada require Nunavut to table its annual consolidated financial statements in the Legislative Assembly by December 31 each year. Nunavut's first Public Accounts were tabled on May 29, 2001.

59. Nunavut laws require each Crown corporation to give its *annual report* (including audited financial statements) to its Minister within three months of year end, or within five months if the Minister of Finance approves the extra time. The Minister responsible for the Crown corporation is to table the annual report in the Legislative Assembly as soon as possible. However, there have been considerable delays in tabling annual reports of Nunavut's Crown corporations.

60. Delays in tabling information for new entities may be inevitable. However, it is important to shorten these reporting delays in the future, first to meet the deadlines set by law, and second, to provide MLAs with more current information so they can assess the government's operations and its financial health.

61. The Assembly may wish to consider allowing documents to be tabled even when it is not sitting. This "back door" tabling could allow MLAs and legislative committees to consider more up-to-date information between the Assembly's sessions.

62. **An expanded audit and evaluation function is needed.** Internal audit and evaluation are also essential parts of financial management. Their roles are different from the Auditor General's role. The Auditor General reports once a year to the Legislative Assembly. Internal auditors and evaluators report to management more often to help the government improve its operations. Audit and evaluation units perform a variety of important tasks. These include reviewing whether the government has complied with financial rules and controls, investigating possible frauds, advising managers about financial issues, and evaluating the government's programs to see if they are achieving their objectives.

63. At various times both the Department of Executive and Intergovernmental Affairs and the Department of Finance have had responsibility for certain types of audit and evaluation work, but overall, little work has been done. The lack of audit and evaluation work has been at least in part related to the government's overall staffing problems. It is now important to give audit and evaluation the attention it deserves as a part of good financial management.

64. Management informs us that the Department of Finance is now responsible for audit. It recently hired a Director of Internal Audit within the Department of Finance and Administration, and it is also staffing other auditor positions. We also understand that the government is beginning a review of its programs. This review is headed jointly by the Department of Executive and Intergovernmental Affairs and the Department of Finance. Management of the Department of Executive and Intergovernmental Affairs informs us that it also has two other evaluation projects in progress.

Recommendations

The government should do the following things:

1. **Recruit financial managers and accountants with the necessary training and experience.**

   Management response

   The Department of Finance will hire six additional senior accountants. These individuals will provide assistance to all government departments.

2. **Develop a long term strategy for allowing Nunavut residents to get the education and experience to fill more senior financial management and accounting jobs.**

   Management response

   The government has approved in principle the Inuit Employment Plan. Included in this plan are many initiatives that will help Nunavummiut to obtain the education and experience required to assume senior finance jobs.

   Some of these initiatives already have been started, however, it will take many years before the full benefits of these initiatives are realized.

   In addition, the government is developing more specific accounting and financial management programs, which will lead to more individuals obtaining an accounting designation.

3. **Assess its current level of financial management capability, and develop a strategy and deadline to get all parts of the government (departments and other) to "Level 2" (Essential financial controls) in the financial management capacity model and beyond.**

   Management response

   As a result of a review of the financial management capabilities of the government six senior accountants will be hired in the Department of Finance. This will assist us in achieving our goal of having essential financial controls in all government departments, within the next three years.

   During the coming year we will be setting specific goals and targeting areas of greatest need.

4. **Ensure that the internal audit and evaluation functions operate fully as soon as possible.**

Management response

The financial audit function within the Department of Finance is now 66 percent staffed and will be fully operational this year.

Evaluation projects are underway and the first reports are expected in December of 2001. Draft Terms of Reference for an Evaluation Planning Committee to develop multi-year work plans and methodologies are under consideration.

Chapter 5 – The environment

This chapter calls on the government to find out what it will cost to clean-up environmental damage that it is responsible for cleaning up, and include these environmental liabilities in future financial statements.

Need to assess environmental damage

65. Accounting for environmental liabilities is one area where we feel the government can improve its consolidated financial statements.

66. For years, society has been leaving behind waste and contamination. In some cases, the impact is only in appearance, and little clean-up is needed. In other cases, specific sites have to be cleaned up to protect the environment and the health of residents. Finally, there may be pollution in water or air from thousands of miles away, and clean-up may not be feasible.

67. Note 17(b) to the first consolidated financial statements describes a "*contingency*" (uncertainty) about the government's environmental liabilities. The uncertainty is that the new government does not yet know how much it will cost to clean-up environmental damage for which it is responsible.

68. We believe that the government should do three things:

- Make an inventory of contaminated sites in Nunavut and determine which ones need to be cleaned up.
- Determine who is responsible for the clean-up. If someone else is responsible, the government should encourage the other party to do the work.
- Estimate the cost of cleaning up contaminated sites that no one else is responsible for, and make a long term clean-up plan. Based on these cost estimates and plans, the government should record liabilities for its clean-up responsibilities in its financial statements.

Completing these steps will be a complicated job. The government will have to negotiate responsibility for clean-up with other parties to settle on who is responsible for cleaning up what sites. It will take time, but is essential for protecting the environment and the health of residents. Also, when liabilities for clean-up costs are included in the government's financial statements, MLAs and others will be more able to assess the government's financial health.

Recommendation

1. **The government should develop a plan with a specific deadline for identifying, evaluating and estimating the costs of cleaning up contaminated sites in Nunavut that are the Nunavut Government's responsibility.**

Management response

The Government of Nunavut is aware of the issue and the importance of the environment and is starting to inventory contaminated sites in Nunavut. This project is expected to take over five years to complete.

The issue of responsibility is not a straightforward one, as most lands in Nunavut remain within the management and control of the Government of Canada.

Chapter 6 – Lease or buy?

Leasing buildings for a long term and buying buildings are two different ways the government can get the space it needs. The government is now committed to many long term leases involving large amounts of money. Leases may be more expensive than buying or less expensive than buying—it all depends on the details.

When the government plans to build, the Legislative Assembly reviews and approves the planned capital spending before the project starts. The Assembly does not review and approve the government's long term leasing plans in advance because planned new lease commitments are not shown in capital estimates, even though the lease costs may be as large as building costs. This means that the government could plan more total capital spending (building and leasing) than it can afford, and this fact could go unnoticed.

Space in buildings is expensive. That's why we believe that in most cases a government should decide whether to lease or buy based on the principle of economy—whichever option is the cheaper way of getting equivalent building space. If the government chooses to lease even if it will cost more, then it should know the additional cost in advance. The government should also be able to say what objective it achieves by choosing the more expensive option.

We feel that the government should review its extensive use of long term leases to see if there are any lessons to be learned.

Introduction to long term leases

69. Governments sometimes lease an asset so they can use it without having to buy it. There are many kinds of leases:

- *Short term leases* may be used for photocopiers or vehicles, or to rent a building temporarily.
- *Long term leases* can be used for assets which last longer such as buildings, bridges or roads.

This chapter discusses some of the issues surrounding the decision to use long term leases or to buy.

Leasing principles

70. All governments should consider the following leasing principles.

71. Consider priorities and affordability first. Long term leases have an obvious appeal since they are a form of "buy now, pay later." The government gets the use of a building for a long time, and spreads its payments out over the term of the lease. Sometimes accounting rules require the government to show a lease liability in its financial statements, and sometimes not (Chapter 1). Spending decisions on expensive buildings should be based on getting the best deal, not on the accounting treatment.

72. Usually there are more requests for capital projects than a government can afford. Before any government commits to getting a building, it needs to be sure it has picked the most important projects and that it can afford them.

73. There are three ways a government can pay for a capital project:

- Pay cash (if it has cash)
- Borrow (if it thinks it will be able to repay the principal and interest)
- Lease (if it thinks it will be able to make the lease payments for many years in the future).

74. Leases may or may not be a better deal than buying. Buying a building requires up-front cash or borrowing. Leasing allows payments to be spread over time. Making the right choice depends on the details of the situation. Both the conditions and costs of the lease need to be considered.

- *Lease conditions vary.* Not all leases are the same. If a government wants to lease a building, it has to negotiate lease conditions with the company that leases the building (the lessor). These conditions could be more favourable to the government or to the lessor. Some factors to consider are:

Flexibility	If a lease commits the government to lease payments for many years, it benefits the lessor.
Ownership at end of lease	Leases may let the government buy the building for a small amount (such as one dollar) at the end of a lease. Others may allow the government to buy the building at market value at the end. Still others may say nothing about sale to the government.
Risk of rising costs	There is a risk that the building's costs may go up. These costs include heat, water, electricity, repairs, and cleaning. In some cases the lessor just bills all these costs to the government. In other cases, the government could pay increases in these costs based on inflation.
Risks associated with leasing a building	There are a number of risks in leasing a building. These might be borne by the government or the lessor—it depends on the terms of the lease. The risks include: • Damage from fire, water or other causes. • Legal liability (for example, if a person is injured.) • Losing use of the space. (For example, if a building burns down, is the lease cancelled, or does the lessor have to find new space for the government?)

This chart illustrates different possible lease conditions. Readers should not assume that the Government of Nunavut's leases actually contain the full range of conditions shown here.

- *Everything has a cost.* If the government negotiates more favourable lease conditions, the lessor will usually want to charge more. For example, if the government leases a new building in a small community, the lessor may not have any other potential occupants for the building. In this case, the lessor may insist on a lease that commits the government for many years. In other cases the lessor may charge much more if the government wants the option of walking away at any time.

There are financial techniques that compare the cost of leasing with the cost of buying equivalent space. Once the government knows all the conditions and costs of a draft lease for a particular building, it can calculate whether it is cheaper to lease or own the building.

Normally governments try to get the best possible deal

75. A *lease premium* is the additional cost to lease rather than buy if the lease is more expensive. A government may decide that other benefits make the premium worth paying. But this situation is usually the exception and not the rule. If a government wants to set aside the principle of *economy*, it should understand the reason and the cost. Information on any instances of paying lease premiums should be tabled in the Legislative Assembly so MLAs can assess the trade-offs the government made between economy and other policy objectives.

Lease or buy decisions are important to Nunavut

76. We have not audited how Nunavut makes its decisions about building priorities, the affordability of its capital plans, or whether it should lease or buy. However, we have noted a number of issues that MLAs may want to consider when they review the government's capital plans.

77. **Nunavut has a lot of long term building leases and the number is growing.** The costs of these leases are significant. At March 31, 2000, the government was committed to making about $476 million in lease payments, mostly for long term leases of up to 20 years.

78. Also, the government continues to enter into new long term leases as it builds infrastructure for the new territory. Final commitments as of March 31, 2001 are not yet available. But based on unaudited information there are about $145 million of new commitments for leases which began in 2000-2001.

79. **Total capital spending is not apparent, since capital estimates do not show the total cost of leases.** Different types of information on buying and on leasing make it difficult for MLAs to tell whether the government can afford its total capital plans for the year.

80. Planned leases are not shown in the government's 1999-2000 capital estimates. Lease costs are included in the main estimates, but only as an operating expense for the total lease payments in a year. The government's plans for new leases are not highlighted in either the capital estimates or main estimates. This means MLAs cannot look as closely at new leases as they would at proposals to buy buildings. Lease payments could raise the total cost of capital projects to an unaffordable level, without anyone noticing the problem.

81. **The government's reasons for choosing to lease are not clear.** We wanted to understand how the government decides to lease a particular building rather than to buy or build it. We picked one recent long term lease to review, and noted the following:

- Management informs us that the government has not established any formal objectives for deciding whether to lease or buy buildings. We would therefore expect that it would apply the principle of *economy*, and decide to lease or buy depending on which is cheaper. This is based on the assumption that a government would be able to pay to build, whether with cash or by borrowing.

- For the particular project we reviewed, the government arranged for a calculation of whether it would be cheaper to lease or buy. The calculation suggests that the cost of this particular lease was 50 percent higher than it would have cost the government to build the building. Nevertheless, the government decided to pay this lease premium. The analysis is dated two days before government records indicate that the government wrote to the successful bidder to inform the bidder that it had the lease. Without explicit objectives that clearly say why the government might want to pay this large premium, it is unclear to us why the government decided to lease and not buy.

Recommendations

1. **Information provided to the Legislative Assembly should allow MLAs to see the total cost of the government's capital plans for the next year, including planned commitments for long term leases.**

   Management response

   The government will provide the total cost of capital plans in the Capital Estimates and Budget each year. Any long-term capital leases impacting on that fiscal year will be included.

2. **If the government continues its long term leasing activities, it should establish formal objectives, and periodically evaluate whether those objectives are being met.**

   Management response

   The Government will establish clear objectives and standards for long term leasing activities, and will evaluate on an annual basis whether these objectives are being met.

3. **The government should compare the costs of leasing with the costs of buying before making a lease or buy decision.**

   Management response

   See below.

4. **The government should consider what lessons it can learn from its recent long term leases. It should assess the premiums it has paid in order to lease rather than buy, and any objectives that might justify the decision to pay these premiums.**

   Management response

   Before entering into new leases the government will compare the cost of leasing with the costs of buying in an effort to make the best business decision for the government. The government also considers factors in the overall decision making process other than straight cost, including the local work force, supporting the Nunavut economy and the Nunavummi Nangminiqaqtunik Ikajuuti (Assistance for Nunavut Businesses) policy.

   Many of the existing government leases were entered into before the creation of Nunavut, and their costs are covered by transfer payments from the Government of Canada for the next 20 years.

Appendix A – Our staff

Sheila Fraser, FCA	Auditor General of General
Michael J. McLaughlin, CMA	Deputy Auditor General
Ronald C. Thompson, CA	Assistant Auditor General
Dale Shier, CA	Principal, Nunavut audits
Roger Simpson, CA	Principal, Edmonton Office
John McCullough, CA	Principal, Winnipeg Office

Audit team

Since Nunavut is large, our audit work involves staff from our Ottawa, Edmonton, and Winnipeg offices. Most of these staff work on Nunavut audits only as brief assignments.

- Sophie Boudreau
- Yannick Brazeau
- Estelle Charette
- Monique Charron
- Doug Dheere
- Helene Demarcke
- Jeanette Fitzpatrick
- Shawn Frost
- Charles Gay
- Samantha Hazen
- Wendy Ho
- Dustin Hoshowski
- Mary-Jo Jacksic
- Guy Legras
- Susan Meilleur
- Chantal Montpetit
- Barry Naik
- Megan Picard
- Marjorie Pound
- Michel St. Amant
- Alain Sansregret
- Pascale Saulnier
- Donna-Lee Shaw
- Mila Simon
- Dan Stadlwieser
- Lise Tremblay
- Laura Wolanik
- Peter Yeh

Appendix B – A Reader's Guide to Nunavut's March 31, 2000 Consolidated Financial Statements

Section	What this section tells you
Auditor's report	This tells you if there are any qualifications or other observations in the auditor's report. If there are none, it means that the financial statements have been prepared in accordance with government accounting standards. It also means that the statements are credible and can be used to assess the government's financial health. *(There is no qualification or other observation in our opinion on Nunavut's March 31, 2000 consolidated financial statements.)*
Consolidated statement of financial position	This tells you whether the government has more financial assets than liabilities or whether it has more financial liabilities than assets. If there are more financial assets than liabilities, this is an accumulated surplus. *(At March 31, 2000, the government's accumulated surplus was over $25 million.)*
Consolidated statement of operations and accumulated surplus	This tells you whether revenues for the year were enough to cover expenses. If so, this is an annual surplus. If not, it is an annual deficit. *(The government had a surplus of over $28 million for its first year of operations. The accumulated surplus on the statement of financial position is made up of the $28 million surplus less the opening net debt transferred to Nunavut on April 1, 1999 of $3 million.)*
Consolidated statement of cash flows	This tells you whether cash and temporary investments increased or decreased during the year and why. *(This statement shows that cash and temporary investments totalling $29 million were transferred to Nunavut on April 1, 1999. Cash increased by $90 million during the year, so the government had $119 million in cash and temporary investments at 31 March 2000.)*
Consolidated statement of tangible capital assets.	This gives you information on physical assets owned by the government.
Notes to the financial statements	These give you information you need to understand the sections of the financial statements described above. For example: • Note 1(a) lists all the entities that are consolidated (included) in the financial statements • Note 16 lists commitments (we discuss commitments in chapters 3 and 6 of this report) • Note 17 lists important contingencies (uncertainties)

Appendix C – Glossary

Accountable	Responsible for explaining and justifying actions to someone else.
Accounting standards for government	Independent and objective accounting rules for the federal, territorial, and provincial governments. Published by the Public Sector Accounting Board of the Canadian Institute of Chartered Accountants.
Amortization	Spreading the cost of a long lived (capital) asset over its life. (Used to be called depreciation.)
Capital lease	A lease that transfers many of the benefits and risks of ownership to the party leasing an asset such as a building.
Consolidate	Include all parts of government in financial statements, not just Departments.
Contingency	A significant uncertainty at the time financial statements are prepared that affects the amounts reported in the statements. Typical examples include litigation or incomplete information. Significant contingencies are disclosed in a note to the financial statements.
Deficit	If a government's spending over the years has been more than revenues, then it has a deficit. Opposite of surplus.
Economy	The principle of not paying more for something than is necessary to get the good or service which is needed.
Lease	A contract to rent an asset from someone else.
Lease premium	There are financial techniques that can be used to determine if leasing or buying is a better deal for a particular need. If in a particular case, leasing is more expensive but the government decides to lease anyway, then the extra cost is the lease premium.
Long term lease	A lease for a long lived asset where the lease is for many years. Could be either an operating or a capital lease.
Operating lease	Any lease which is not a capital lease.
Public accounts	Annual public financial report published by the Government of Nunavut. Contains both audited and unaudited information.
Revolving Fund	A part of the government which has a specific goal and a maximum amount of money it can get. A revolving fund spends money but also gets money back from operations.
Short term lease	Any lease which is not a long term lease.
Surplus	If a government's revenues over the years have been more than spending, then it has a surplus. Opposite of deficit.

Rapport de la vérificatrice générale du Canada de 2001

à l'Assemblée législative du Nunavut

240, rue Sparks
Ottawa (Ontario) K1A 0G6

Le 13 novembre 2001

L'honorable Kevin O'Brien
Président de l'Assemblée législative du Nunavut
Assemblée législative
Iqaluit (Nunavut)

Monsieur,

Je suis heureuse de présenter à l'Assemblée législative du Nunavut mon premier rapport annuel, en inuktitut, en anglais et en français, préparé conformément au paragraphe 46(2) de la *Loi sur le Nunavut*.

Je suis fière d'être la vérificatrice du nouveau territoire, et je remercie le gouvernement du Nunavut des efforts qu'il a consacrés à la préparation de ses premiers états financiers consolidés de même que de sa collaboration à la recherche de solutions aux questions soulevées au cours de ma vérification.

Le présent rapport commente les questions relevées par mon bureau au cours de la vérification des états financiers consolidés du Nunavut en date du 31 mars 2000 et présente des recommandations les concernant. Il comprend également les réponses données par la direction des organismes concernés.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Sheila Fraser, FCA

Table des matières

Page

Chapitre 1 – 1

Introduction 1
- À propos de notre premier rapport de vérification 1
- Notre premier rapport annuel 1
- Examen des progrès 2
- Commentaires sur les premiers états financiers consolidés 2
- Personnes-ressources 3
- Recommandations 3

Chapitre 2 – 5

Obligation redditionnelle : examen des opérations du gouvernement 5
- Que signifie l'obligation de rendre compte? 5
- Structure du gouvernement 5
- Contrôle des revenus et charges du gouvernement par l'Assemblée législative 6
- Le gouvernement perçoit-il et dépense-t-il correctement les fonds publics? 6
- Dans quelle mesure le gouvernement adresse-t-il de l'information de qualité à l'Assemblée? 7
- Recommandations 8

Chapitre 3 – 11

Santé financière du gouvernement 11
- Introduction 11
- Qu'est-ce que la santé financière? 11
- Les finances du Nunavut sont-elles en santé? 12
- Le gouvernement vit-il selon ses moyens? 12
- Des décisions difficiles à l'horizon 14

Chapitre 4 – 15

Pour une bonne gestion financière 15
- Introduction 15
- Que signifie une bonne gestion financière? 15
- Quels sont les défis de la gestion financière du Nunavut? 15
- Recommandations 18

Chapitre 5 – 21

Environnement 21
- Nécessité d'évaluer les dommages à l'environnement 21
- Recommandation 22

Chapitre 6 – 23

Location ou achat? 23
- Introduction aux contrats de location à long terme 23
- Principes de la location 24
- Les gouvernements cherchent normalement la meilleure affaire possible 25
- Le choix entre la location et l'achat est important pour le Nunavut 25
- Recommandations 26

Annexe A — Notre personnel 29

Annexe B — Note explicative des états financiers consolidés du Nunavut du 31 mars 2000 30

Annexe C — Glossaire 31

Chapitre 1 – Introduction

Le présent chapitre traite de nos travaux de vérification et commente les premiers états financiers consolidés du gouvernement.

À propos de notre premier rapport de vérification

1. Le vérificateur général du Canada est tenu par la loi de vérifier les opérations financières et les états financiers du gouvernement du Nunavut. Il formule une opinion sur la conformité des états avec les *normes de comptabilité pour le secteur public*[1]. Son opinion précise également si le gouvernement a respecté les règles financières importantes établies par les lois fédérales et les lois du Nunavut.

2. Notre premier rapport de vérification à l'Assemblée législative du Nunavut est publié dans les *Comptes publics* du 31 mars 2000. Notre opinion ne porte que sur les états financiers consolidés, qui figurent dans le volume I des *Comptes publics*. Nous n'avons pas vérifié l'information que contient le volume II des *Comptes publics*[2].

3. Le ministre des Finances du Nunavut, aidé de son personnel, prépare et publie les états financiers consolidés du gouvernement. Leur crédibilité est augmentée par notre opinion de vérificateur, car il s'agit d'un point de vue indépendant sur la question de savoir si la direction les a établis conformément aux normes de comptabilité pour le secteur public. Il est clair que les gestionnaires du ministère des Finances et de l'Administration ont travaillé fort pour veiller à ce que les premiers états financiers consolidés du gouvernement respectent ces normes.

4. Lorsque notre vérification montre qu'un jeu d'états financiers respecte les normes comptables en vigueur et que le gouvernement se conforme à la législation financière importante, nous formulons une opinion « sans réserve ». Dans le cas contraire, nous exprimons une réserve. La *pièce 1* révèle que nous avons formulé une opinion sans réserve sur les états financiers consolidés de la première année d'activité du Nunavut, de même que sur ceux de tous les organismes gouvernementaux, à une exception près.

Notre premier rapport annuel

5. Nous présentons chaque année, en complément de notre rapport de vérification, un rapport sur les questions que nous constatons au cours de la vérification. Comme le présent rapport annuel est le premier que nous adressons à l'Assemblée législative du Nunavut, il traite de plusieurs questions qui présentent de l'importance actuellement et pour les rapports futurs. Le chapitre 2 discute de l'obligation de rendre compte, de l'approbation des plans du gouvernement par l'Assemblée législative et de certains des moyens pris par le gouvernement pour présenter à l'Assemblée de l'information sur laquelle fonder son examen du rendement du gouvernement. Le chapitre 3 traite de la façon dont un député pourrait évaluer la santé financière du gouvernement. Le chapitre 4 explique la démarche pratique à suivre pour assurer que le gouvernement bénéficie d'une gestion financière de qualité.

6. Les chapitres 5 et 6 sont consacrés à des questions particulières. Le chapitre 5 traite de l'environnement, tandis que le chapitre 6 examine la façon de faire pour que le gouvernement prenne des décisions éclairées concernant la location ou l'achat d'un bâtiment.

7. Les observations et les recommandations que nous adressons au gouvernement dans toutes les sections du présent rapport sont fondées sur notre vérification des états financiers consolidés du gouvernement de 1999-2000.

---

[1] Le glossaire, présenté à l'annexe C, définit cette expression, et d'autres mots et expressions clés que contient le présent rapport.
[2] Si la structure des états financiers n'est pas familière au lecteur, il trouvera peut-être utile de lire l'annexe B, intitulée « Note explicative des états financiers du Nunavut du 31 mars 2000 ».

Examen des progrès

8. Lors de nos prochaines vérifications, nous nous pencherons à nouveau sur les recommandations du présent rapport afin de vérifier si le gouvernement accomplit des progrès acceptables. Nous rendrons compte alors de nos constatations à l'Assemblée législative.

Pièce 1 — Sommaire de nos opinions de vérification sur le Nunavut

Entité	Date des états financiers	Date du rapport de vérification	Destinataire du rapport de vérification	Opinion sans réserve?
Gouvernement du Nunavut (états consolidés)	Le 31 mars 2000	Le 16 février 2001	Assemblée législative du Nunavut	Oui
Collège de l'Arctique du Nunavut	Le 30 juin 2000	Le 1er novembre 2000	Ministre de l'Éducation	Oui
Société d'habitation du Nunavut	Le 31 mars 2000	Le 31 octobre 2000	Ministre responsable de la Société d'habitation du Nunavut	Oui
Société de développement du Nunavut	Le 31 mars 2000	Le 3 août 2000	Ministre du développement durable	Non (2)
Société de crédit aux entreprises	Le 31 mars 2000	Le 9 juin 2000	Ministre responsable de la Société de crédit aux entreprises	Oui
Fonds renouvelable des produits pétroliers du Nunavut	Le 31 mars 2000	Le 23 juin 2000	Ministre des Travaux publics et des Services	Oui
Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest (1)	Le 31 mars 2000	Le 19 mai 2000	Ministres responsables de la Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest (1)	Oui
Commission des accidents du travail des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut (1)	Le 31 décembre 2000	Le 31 mars 2001	Ministres responsables de la Commission des accidents du travail des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut (1)	Oui

(1) En activité au Nunavut et dans les Territoires du Nord-Ouest.

(2) Les observations sur la Société de développement du Nunavut sont présentées au chapitre 2.

Commentaires sur les premiers états financiers consolidés

9. Nous formulons les recommandations et les commentaires suivants concernant deux aspects des premiers états financiers de 1999-2000 du gouvernement.

10. Comptabilisation des contrats de location à long terme. Le chapitre 6 du présent rapport traite de la question suivante : le gouvernement devrait-il louer ou posséder des bâtiments? Pour analyser la question, il faut d'abord comprendre que les états financiers peuvent présenter les baux à titre de contrats de location-acquisition ou de contrats de location-exploitation.

- La participation à un *contrat de location-acquisition* s'apparente à la possession d'un bâtiment, mais il a pour effet d'étaler les paiements sur de nombreuses années. Selon les règles comptables en vigueur, les états financiers doivent présenter les contrats de location-acquisition comme si le gouvernement avait acheté les bâtiments visés.

- Les autres baux sont des *contrats de location-exploitation*. Les états financiers présentent les paiements de loyer prévus par un contrat de location-exploitation à titre de charges, lorsqu'ils sont versés.

Le gouvernement a analysé ses baux au 31 mars 2000, et il en a conclu que trois d'entre eux étaient des contrats de location-acquisition selon les règles comptables. À l'égard de ces trois *contrats de location-acquisition*,

- l'état consolidé des résultats de fonctionnement et de l'excédent accumulé de 1999-2000 du gouvernement comprend une charge de 42 millions de dollars courants, qui représente les coûts futurs des trois contrats, même si les paiements de loyer seront versés à l'avenir.

- l'état consolidé de la situation financière du gouvernement comprend un passif en dollars courants au titre des baux. Cette situation s'apparente à un emprunt pour construire un bien. Le montant du passif sera réduit chaque année, à mesure que le gouvernement effectue des paiements de loyer.

- l'état des immobilisations corporelles présente les biens loués, lesquels seront amortis à l'avenir à mesure que les bâtiments sont utilisés.

Au contraire de ceux des contrats de location-acquisition, les passifs des contrats de location-exploitation ne sont pas présentés à l'état consolidé de la situation financière. Nous sommes d'accord avec la façon dont le gouvernement a réparti ses baux en contrats de location-acquisition et contrats de location-exploitation en 1999-2000. Il doit procéder à un classement comparable des contrats de location conclus chaque année.

11. États financiers futurs. En finances publiques, comme dans tous les domaines, la seule réalité constante est le changement. Voilà pourquoi le gouvernement doit revoir chaque année la présentation de ses états financiers consolidés. Il devra éventuellement les adapter aux nouvelles règles comptables, aux nouvelles circonstances ou aux besoins en information des députés et des autres parties intéressées.

Personnes-ressources

12. Pour formuler des commentaires ou poser des questions au sujet du présent rapport, veuillez communiquer avec Dale Shier ou Ron Thompson au (613) 995-3708.

Recommandations

Le gouvernement devrait :

1. examiner chaque année les nouveaux baux à long terme afin de les répartir en contrats de location-acquisition et contrats de location-exploitation aux fins de leur comptabilisation.

Réponse de la direction

Le ministère des Finances travaillera avec les ministères et les sociétés d'État pour établir des procédures d'examen de tous les baux afin de déterminer lesquels doivent être comptabilisés comme contrats de location-acquisition et lesquels doivent l'être comme contrats de location-exploitation.

2. revoir chaque année la présentation de ses états financiers consolidés afin de garantir aux députés l'information financière la meilleure possible et de l'adapter, s'il y a lieu, aux nouvelles normes de comptabilité pour le secteur public.

Réponse de la direction

La présentation des états financiers consolidés sera revue chaque année par le ministère des Finances pour garantir que les députés reçoivent la meilleure information possible et que les états financiers respectent toutes les nouvelles normes pour le secteur public.

Chapitre 2 – Obligation redditionnelle : examen des opérations du gouvernement

Le présent chapitre décrit de quelle façon l'Assemblée législative donne au gouvernement le pouvoir de percevoir et de dépenser des fonds publics et lui confie des responsabilités. Il explique les mesures prises par le gouvernement pour renseigner l'Assemblée sur son activité afin qu'elle puisse juger dans quelle mesure il s'acquitte bien de ses responsabilités.

Il commente, en outre, plusieurs aspects des méthodes de perception des fonds publics utilisées par le gouvernement et sa façon de les dépenser. En dernier lieu, il offre deux exemples de secteurs où le gouvernement doit améliorer la qualité de l'information qu'il communique à l'Assemblée législative.

Que signifie l'obligation de rendre compte?

13. Une personne a une *obligation de rendre compte* à une autre lorsqu'elle est tenue de lui expliquer et de lui justifier son action. Il en est de même des gouvernements. L'Assemblée législative du Nunavut adopte des lois qui définissent la marge de manœuvre du gouvernement et lui permettent de percevoir et de dépenser des fonds. Le gouvernement doit ensuite s'acquitter de son *obligation de rendre compte* à l'Assemblée législative en lui expliquant la façon dont il s'acquitte des responsabilités que l'Assemblée lui a confiées. Les députés ont le droit de décider si le gouvernement s'est bien acquitté ou non de ses fonctions.

14. Le vérificateur général du Canada a pour rôle de fournir de l'information objective et impartiale sur l'activité gouvernementale. Nos travaux de vérification constituent l'un des moyens qui garantissent à l'Assemblée législative qu'elle peut obliger le gouvernement à rendre compte de son action. Nous ne sommes pas au service du gouvernement ou des députés. Nous faisons rapport plutôt à l'Assemblée dans son ensemble par l'intermédiaire d'une personne impartiale, le président de l'Assemblée législative.

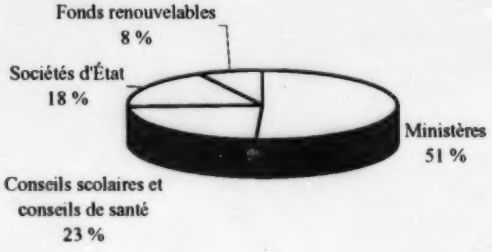
Structure du gouvernement

15. Le gouvernement du Nunavut compte onze ministères (y compris l'Assemblée législative), aussi bien que d'autres organismes publics qui rendent des comptes à l'Assemblée.

16. Les états financiers du gouvernement sur lesquels nous formulons une opinion de vérification englobent ou *« consolident »* les opérations des autres secteurs du gouvernement. La *pièce 2* illustre les charges des diverses entités du gouvernement. Les comptes de certains des organismes, tels les conseils scolaires et les conseils de santé, sont vérifiés par des cabinets de vérificateurs privés.

17. Chaque secteur du gouvernement rend compte à un ministre, qui fait rapport à l'Assemblée législative. Par ailleurs, les différents secteurs du gouvernement exercent leur activité par des moyens sensiblement différents, et leur degré d'autonomie varie grandement. Bien que le gouvernement attende des sociétés d'État et des organismes publics qu'ils appliquent ses politiques financières, ces organismes jouissent de plus d'indépendance que les ministères. Les sociétés d'État et les autres organismes publics possèdent des conseils d'administration qui se chargent des activités courantes.

Pourcentage des dépenses



Les conseils scolaires et les conseils de santé ont été intégrés aux ministères après le 31 mars 2000. Ils continuent de faire partie du gouvernement.

Contrôle des revenus et charges du gouvernement par l'Assemblée législative

18. Le gouvernement (ministères, fonds renouvelables, conseils et sociétés d'État) doit être autorisé par l'Assemblée législative à percevoir ou à dépenser de l'argent. L'Assemblée législative adopte des lois

- qui donnent au gouvernement le pouvoir de *percevoir des revenus (de l'argent)*.
- qui obligent les *ministères* à lui demander l'autorisation de dépenser. L'Assemblée accorde l'autorisation nécessaire chaque année lorsqu'elle adopte le *budget principal et les budgets supplémentaires des dépenses*. Le gouvernement doit également demander à l'Assemblée d'approuver les *prêts qu'il veut accorder*.
- qui limitent le financement d'un fonds renouvelable par le gouvernement, comme s'il s'agissait en quelque sorte d'une ligne de crédit. Le gouvernement établit des fonds renouvelables à des fins précises. Les fonds engagent des dépenses, mais ils recouvrent également des fonds des activités financées.
- qui ont pour effet d'établir des *conseils et des sociétés d'État*, sous la direction de conseils d'administration autonomes, et qui leur permettent de mener leurs activités sans être soumis à la surveillance que l'Assemblée exerce sur les ministères. Si un conseil ou une société d'État a besoin d'une subvention ou d'un emprunt, l'Assemblée les approuve en même temps que les plans de dépenses et de prêts du gouvernement.

Le gouvernement perçoit-il et dépense-t-il correctement les fonds publics?

19. Nous sommes préoccupés par certaines des pratiques gouvernementales de perception et de dépense, car elles ne respectent pas les exigences légales. D'autres méthodes utilisées compliqueront vraisemblablement l'examen de l'activité gouvernementale par l'Assemblée.

20. Les dépenses du ministère de la Santé ont dépassé les sommes approuvées par l'Assemblée législative. Les lois du Nunavut n'autorisent pas les ministères à engager des dépenses supérieures à celles

qu'approuve l'Assemblée par l'adoption du budget principal et des budgets supplémentaires des dépenses. Cependant, comme l'indique la note 19 aux états financiers consolidés du gouvernement du 31 mars 2000, le ministère de la Santé a dépassé de 171 000 $ les dépenses approuvées de son budget de fonctionnement, et de 166 000 $ celles de son budget des immobilisations.

21. **La Société de développement du Nunavut doit mettre en place des contrôles portant sur les dépenses, les stocks et la perception de fonds.** Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a mis sur pied une société de développement il y a environ dix ans. Par suite de la division des territoires, elle a poursuivi son activité sous le nom de « Société de développement du Nunavut » (la « Société »).

22. La Société exploite plusieurs filiales ou coentreprises, qui échappent à des contrôles financiers rigoureux. Leur vérificateur a signalé de graves lacunes au chapitre :

- de la perception et de la comptabilisation des sommes qui leur sont dues;
- du règlement de charges pour lesquelles aucune facture n'est obtenue;
- du contrôle des stocks.

23. Ces lacunes nous ont incités à exprimer une réserve dans notre rapport du vérificateur sur les états financiers consolidés de la Société et à attirer l'attention de l'Assemblée législative du Nunavut sur les problèmes graves qu'elles représentent dans notre rapport du vérificateur du 3 août 2000.

24. **Il y a lieu de revoir les limites approuvées des fonds renouvelables du Nunavut.** Le Nunavut possède plusieurs fonds renouvelables, dont le Fonds renouvelable des produits pétroliers (FRPP) et le Fonds renouvelable de la Commission des alcools. Comme nous l'avons mentionné, l'Assemblée limite les sommes qu'un fonds renouvelable peut obtenir du gouvernement.

25. Au moment de la division, le Nunavut a adopté des lois qui fixent la limite de chaque fonds renouvelable en prenant modèle sur la législation des Territoires du Nord-Ouest. Il est donc nécessaire de les examiner à nouveau afin de décider si elles sont bien adaptées aux circonstances du Nunavut.

26. Si la limite approuvée est trop faible, il se peut que les gestionnaires des fonds renouvelables soient incapables de s'acquitter de leurs fonctions. En revanche, si elle est trop élevée, les moyens dont dispose l'Assemblée législative pour contrôler les revenus et les dépenses s'en trouvent limités.

27. En ce qui concerne le FRPP, la plupart des activités exercées par les ex-Territoires du Nord-Ouest demeurent au Nunavut. Par suite de l'augmentation du prix du carburant, les gestionnaires évaluent si la limite actuelle, fixée à 55 millions de dollars, est suffisante pour l'exploitation.

Dans quelle mesure le gouvernement adresse-t-il de l'information de qualité à l'Assemblée?

28. Le gouvernement procure à l'Assemblée législative l'information dont elle a besoin pour examiner les plans de revenus et de dépenses du gouvernement. Cette information est présentée dans les comptes publics, les rapports annuels des sociétés d'État et divers documents déposés à l'Assemblée. Nous avons constaté deux cas où l'information présentée peut être améliorée.

29. **Des coûts importants sont omis des états financiers du Fonds renouvelable.** Cela est vrai de tous les fonds renouvelables. Toutefois, la situation est particulièrement importante dans le cas du Fonds renouvelable des produits pétroliers, car

- il s'agit du plus important fonds renouvelable du Nunavut;
- il procure un service essentiel à la population du Nunavut;

- ses parcs de réservoirs représentent une mise de fonds importante.

30. Les parcs de réservoirs du FRPP sont composés de matériel et de réservoirs dans lesquels est stocké le carburant destiné à être vendu à la population. Les réservoirs ont une longue vie utile, mais leur valeur diminue légèrement chaque année. Ce phénomène s'appelle *amortissement*. La diminution annuelle de la valeur des parcs fait partie intégrante du coût réel de la fourniture de carburant, mais le FRPP n'inclut pas les frais d'amortissement dans ses états financiers.

31. Si le coût de la fourniture de carburant est supérieur aux revenus tirés du carburant, le gouvernement subit une perte qu'il doit couvrir par des fonds d'autres sources. Ces fonds pourraient être utilisés autrement.

32. Le prix du carburant est capital pour la population du Nunavut. En outre, le montant de la subvention gouvernementale aux prix du FRPP est important pour la population. Les états financiers du FRPP du 31 mars 2000 indiquent que le Fonds a accusé des pertes de quelque 300 000 $ en 1999-2000. Cela signifie que le gouvernement a subventionné le carburant à hauteur de 300 000 $ à même ses revenus généraux. Toutefois, d'autres ministères supportent le coût des parcs de réservoirs et celui du financement des stocks et des parcs (frais d'intérêt), mais leur apport n'est pas présenté à titre de coûts du FRPP. Ces coûts portent la subvention réelle à plus de 3 millions de dollars, somme qui devrait figurer aux états financiers du FRPP même.

33. À l'automne de 2000, la hausse des prix mondiaux du carburant a incité le gouvernement à augmenter les prix demandés par le FRPP. Nous ne recommandons pas au gouvernement de les augmenter à nouveau. Cette décision lui appartient. Nous proposons plutôt qu'il modifie la comptabilité du FRPP afin d'inclure tous les coûts — y compris l'amortissement — occasionnés par la vente de carburant par le gouvernement. De cette manière, l'Assemblée législative sera au courant de la totalité des coûts du programme pétrolier.

34. La Société de développement du Nunavut n'a pas recueilli d'information sur les emplois ou les coûts par emploi. L'Assemblée doit décider des dépenses à engager pour les programmes gouvernementaux. Elle ne peut tout faire. Le gouvernement doit donc examiner régulièrement ses programmes afin de déterminer quels sont ceux qui donnent de bons résultats et ceux qui n'en donnent pas.

35. Les entreprises qu'exploite la Société de développement du Nunavut pourraient faire faillite si le gouvernement cessait de les subventionner. En 1999-2000, les subventions ont totalisé environ 3 millions de dollars. Il est donc important d'évaluer dans quelle mesure les entreprises parviennent à réaliser leurs objectifs pour que le gouvernement soit en mesure de juger s'il est possible de faire un meilleur usage des sommes qu'il leur consacre. Une technique simple à utiliser à cette fin consiste à mesurer le nombre d'emplois que les entreprises ont créés ou conservés et à en fixer la valeur pour le Nunavut. Il est également important à cette fin de définir ce qu'est un « emploi ». Il y aurait lieu de se demander, entre autres, si un poste de courte durée ou à temps partiel est un véritable emploi. Il faudrait aussi examiner à fond les entreprises qui sont des filiales de la Société afin d'en apprécier la valeur globale.

Recommandations

1. **La Société de développement du Nunavut devrait combler les lacunes de ses contrôles internes qui nous ont incités à ajouter une réserve à notre rapport du vérificateur. Comme la Société fait partie intégrante du gouvernement, il incombe au ministère des Finances et de l'Administration de veiller à ce que la Société effectue les changements qui s'imposent.**

   Réponse de la direction

   La Société de développement du Nunavut (SDN) n'a pas été pleinement établie avant la nomination du président et des membres du Conseil à l'automne de 1999. Après leur nomination, le personnel de la SDN et les gestionnaires des filiales ont commencé à combler les lacunes financières, particulièrement les lacunes des contrôles.

Le ministère du Développement durable, de concert avec le ministère des Finances, continuera de surveiller la SDN pour garantir que les contrôles financiers appropriés sont établis, surveillés et maintenus.

La division de la vérification comptable du ministère des Finances effectuera un suivi auprès de la SDN et inclura un examen dans son plan de travail de vérification.

2. **Le gouvernement devrait examiner les limites actuelles des fonds renouvelables et constater si elles sont bien adaptées aux circonstances du Nunavut. S'il est nécessaire de les modifier, le gouvernement devrait recommander à l'Assemblée législative de modifier en conséquence la *Loi sur les fonds renouvelables*.**

Réponse de la direction

Le gouvernement du Nunavut examinera tous les fonds renouvelables, y compris le Fonds renouvelable des produits du pétrole et le Fonds renouvelable de la Commission des alcools. Lorsqu'il aura terminé son examen, il soumettra des changements à l'Assemblée législative.

3. **Le gouvernement devrait envisager de recommander à l'Assemblée législative de modifier la *Loi sur les fonds renouvelables* afin que les états financiers des fonds rendent compte du coût intégral de leurs activités annuelles.**

Réponse de la direction

Le gouvernement examinera la Loi sur les fonds renouvelables *pour garantir que tous les coûts liés aux fonds sont communiqués.*

4. **La Société de développement du Nunavut devrait :**

- **définir clairement ce qui constitue un « emploi » et recueillir de l'information sur le nombre d'emplois créés et le coût de chacun;**
- **fournir de l'information dans ses rapports annuels sur le nombre d'emplois créés, le coût de chacun et les tendances que suivent ces deux données au fil des ans.**

Réponse de la direction

La SDN est en train d'établir des lignes directrices sur le financement liées aux emplois créés ou maintenus. La SDN présente maintenant dans son plan d'entreprise de l'information sur les emplois créés ou maintenus et présentera cette information dans ses rapports annuels.

5. **Le gouvernement devrait examiner à fond la Société de développement du Nunavut et ses filiales afin d'en établir la valeur globale.**

Réponse de la direction :

Le gouvernement examinera la SDN et ses filiales afin d'en déterminer la valeur globale.

Chapitre 3 – Santé financière du gouvernement

Le présent chapitre fait valoir que la bonne gestion des finances est un élément vital d'une saine gestion publique. Il traite ensuite de la santé financière du gouvernement.

Le gouvernement du Nunavut a peu de marge de manœuvre financière, principalement du fait qu'une part importante de ses revenus proviennent du gouvernement du Canada. Puisque sa marge de manœuvre est limitée, le Nunavut doit assurer sa santé financière en évitant de contracter des dettes qui dépassent ses moyens. À la fin de sa première année d'activité, le Nunavut affichait un important excédent. Toutefois, les projets actuels prévoient que cet excédent sera dépensé intégralement et que le territoire aura contracté des dettes à la fin de 2002.

Le gouvernement est pressé fortement d'augmenter les dépenses, et il devra procéder à des choix difficiles pour assurer la santé financière du territoire.

Introduction

36. Une saine gestion publique a de nombreuses dimensions, notamment une direction solide, de bons employés et une vision de l'avenir. Elle englobe également la santé financière et une bonne gestion financière. Le présent chapitre traite de la santé financière du Nunavut, tandis que le chapitre 4 porte sur sa gestion financière.

Qu'est-ce que la santé financière?

37. La santé financière signifie qu'un gouvernement jouit d'une marge de manœuvre financière et qu'il peut vivre selon ses moyens.

- Un gouvernement jouit d'une *marge de manœuvre financière* s'il est capable de s'adapter à des changements qui échappent à son contrôle sans devoir réduire ses dépenses de programme.

- Un gouvernement *peut vivre selon ses moyens* s'il peut s'acquitter de ses obligations financières. Un gouvernement qui contracte des emprunts doit les rembourser et verser des intérêts. Les intérêts et les remboursements constituent les « frais de la dette ». Les emprunts ne posent pas problème si la progression des revenus futurs est suffisante pour couvrir les frais de la dette. Cependant, si le gouvernement ne peut les régler, il peut se trouver contraint de réduire ses programmes.

38. Les députés évaluent la santé financière du gouvernement en examinant son *excédent* total ou son *déficit* total à la fin de l'exercice. Un gouvernement réalise un *excédent*[3] si ses revenus au fil des ans ont été supérieurs à ses dépenses. La santé financière du gouvernement est alors bonne. En revanche, un gouvernement accuse un *déficit* si ses dépenses sont supérieures à ses revenus. C'est un signe que ses finances sont moins en santé.

39. Si le Nunavut se met à contracter des dettes, les députés seraient bien avisés de contrôler étroitement le rapport entre les dépenses et les revenus. Un gouvernement peut se trouver contraint par les circonstances de contracter des emprunts afin de répondre à des besoins urgents. Cependant, s'il ne peut supporter les coûts de la dette, il se peut qu'il doive plus tard réduire ses programmes.

[3] Les états financiers consolidés du gouvernement au 31 mars 2000 appellent cet excédent un « excédent accumulé ».

Les finances du Nunavut sont-elles en santé?

40. Examinons d'abord la marge de manœuvre. *Le Nunavut a peu de marge de manœuvre financière.* En 1999-2000, quelque 630 millions de dollars, soit 86 p. 100 de ses revenus, provenaient du gouvernement du Canada. Le territoire a tiré peu de revenus de sources qu'il peut contrôler, comme les impôts ou les droits. Dans ces conditions, le Nunavut est vulnérable face à la fluctuation éventuelle des revenus que lui verse le Canada.

Le gouvernement vit-il selon ses moyens?

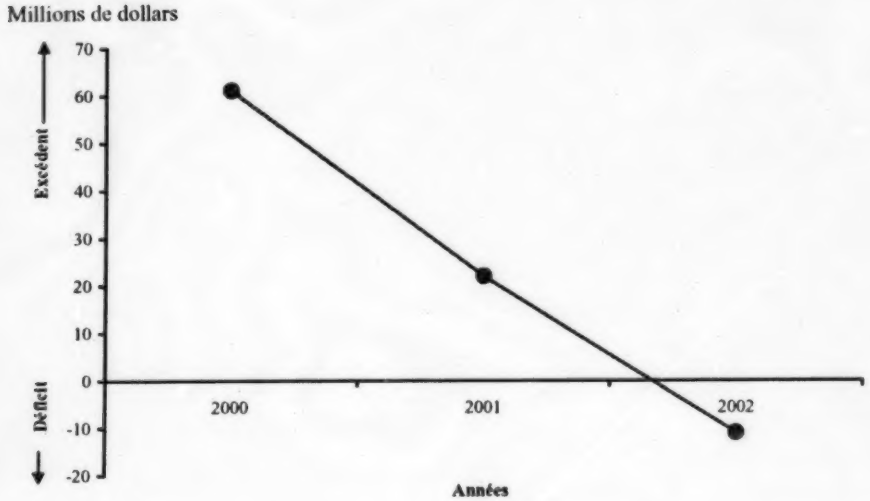
41. Le *mandat de Bathurst* prescrit au Nunavut d'exercer son activité dans les limites de ses moyens. Pour vérifier si le territoire le fait, il faut effectuer un *examen rétrospectif* des résultats réels et un *examen prospectif* des plans financiers.

42. **Examen rétrospectif.** Les députés et les autres intéressés devraient, idéalement, pouvoir comparer les budgets initiaux de l'exercice et les états financiers consolidés à la fin de l'exercice. Si les budgets et les résultats réels diffèrent sensiblement, les députés peuvent demander des explications au gouvernement. La comparaison décrite ci-dessus n'est possible pour 1999 qu'en utilisant les états financiers non consolidés des ministères. Les états financiers consolidés ne comprennent pas les budgets du gouvernement dans son ensemble car ils n'étaient pas disponibles.

43. **Examen prospectif.** Les députés peuvent utiliser les budgets des dépenses du gouvernement pour jeter un regard sur l'avenir, mais ils doivent se rappeler que les budgets en question ne concernent que les ministères et que certaines entités du gouvernement en sont exclues (*pièce 2*). De plus, les budgets des dépenses ne sont que des plans, et les résultats financiers réels peuvent s'en écarter.

44. Comme le gouvernement est en activité depuis peu, il ne dispose pas d'information sur plusieurs exercices dont on pourrait dégager des tendances aux excédents ou à l'endettement. L'information dont il dispose ne concerne que les ministères (*pièce 3*). Elle révèle que le Nunavut prévoit subir un déficit d'environ 12 millions de dollars en 2002. L'information consolidée (qui concerne l'ensemble du gouvernement) ou l'information réelle peuvent différer. À titre d'exemple, la direction indique que les budgets de 2000-2001 et 2001-2002 ne renfermaient aucune estimation de charges ponctuelles attribuables à de nouveaux contrats de location-acquisition (chapitre 1).

Pièce 3 — Tendance aux excédents ou à l'endettement, selon l'information non consolidée



La pièce 3 présente de l'information non consolidée et non vérifiée.

L'information de 1999-2000 est réelle. Celle des exercices 2000-2001 et 2001-2002 provient du budget principal des dépenses de 2001-2002 du gouvernement.

45. **Au-delà des chiffres.** La possibilité que le Nunavut contracte des dettes n'est pas nécessairement défavorable. Cela dit, les députés doivent prendre en considération des pressions financières et d'autres questions au moment de se pencher sur les plans financiers. Leur effet conjugué signale une incertitude, ce qu'expliquent les points suivants.

Le gouvernement a-t-il les moyens de rembourser la dette future?	• Si le gouvernement contracte des dettes et si les revenus n'augmentent pas suffisamment pour couvrir les frais de la dette, il pourrait être obligé de réduire les dépenses de programme.
Le gouvernement supporte déjà d'importants engagements financiers futurs.	• La note 16 aux états financiers consolidés révèle des engagements futurs supérieurs à 700 millions de dollars, dont 476 millions de dollars en paiements de loyer au cours des 20 prochaines années.
Un niveau élevé de postes à pourvoir camoufle peut-être le coût réel de l'activité gouvernementale.	• Il est normal qu'un certain nombre de postes soient vacants, car les employés démissionnent ou prennent leur retraite et il faut un certain temps pour les remplacer. Cependant, le nombre de vacances était élevé en 1999-2000 parce que le Nunavut n'avait pas encore recruté le personnel nécessaire au nouveau gouvernement. En fait, un tiers de tous les postes étaient vacants le 31 mars 2000. • Lorsque le Nunavut aura réussi à pourvoir les postes vacants, la masse salariale et le coût des avantages sociaux

	augmenteront.
Une population jeune et croissante fera peser des pressions sur les services gouvernementaux.	• Le Nunavut pourra tirer parti de la croissance démographique pour augmenter le nombre d'employés inuits. Cependant, la croissance s'accompagnera de pressions grandissantes sur les programmes, tels ceux de l'éducation, de l'habitation et de la santé.

Des décisions difficiles à l'horizon

46. *Le Nunavut devra prendre des décisions difficiles pour maintenir sa santé financière.* Le territoire dispose de ressources restreintes, et il n'a pas la marge de manœuvre financière suffisante pour s'adapter aisément à une détérioration de la conjoncture économique. Face aux pressions favorisant l'augmentation des dépenses, le Nunavut devra juger soigneusement des programmes les plus importants et de ceux qu'il ne peut se permettre.

Chapitre 4 – Pour une bonne gestion financière

Le présent chapitre explique ce qu'est une bonne gestion financière. Le gouvernement du Nunavut doit instaurer progressivement une bonne gestion financière dans tous ses secteurs, tant les conseils, les sociétés d'État et les fonds renouvelables que les ministères.

Le Nunavut doit se pencher sur plusieurs questions précises de gestion financière. Le gouvernement doit recruter des gestionnaires financiers spécialisés, y compris des comptables. Il doit également offrir aux résidents les programmes d'études et de formation qui leur permettront d'accéder à des postes de gestion financière de niveau supérieur.

En dernier lieu, les fonctions de vérification et d'évaluation internes du Nunavut exigent une attention immédiate.

Introduction

47. Le Nunavut est fier, avec raison, de tout ce qui a été réalisé depuis que le territoire a été fondé. Pour s'établir, un nouveau gouvernement est appelé à relever d'énormes défis. Le présent chapitre examine les défis de la gestion financière sur lesquels le Nunavut devra se concentrer dans un avenir proche.

Que signifie une bonne gestion financière?

48. Voici certains des aspects clés d'une bonne gestion financière.

Un contrôle rigoureux sur les revenus et les dépenses. Le gouvernement doit percevoir l'argent qui lui est dû et engager des dépenses avec discernement. Les fonctionnaires doivent comprendre et respecter les règles financières régissant ces deux activités.

De l'information de qualité à l'appui de bonnes décisions. De l'information de mauvaise qualité occasionne des pertes d'argent. Quiconque prend des décisions financières doit d'abord disposer d'une information de qualité. Les systèmes comptables sont une importante source d'information de cette nature.

Gestion des risques. Les organisations comme le gouvernement du Nunavut doivent recenser les risques, en apprécier l'importance et faire le nécessaire pour les gérer. Il ne leur suffit pas d'acheter une assurance à cette fin. Elles doivent concevoir des interventions qui empêchent les risques importants de se transformer en problèmes réels.

49. Le Bureau du vérificateur général a élaboré le *Modèle de la capacité de gestion financière*, dont la fonction est d'illustrer les diverses étapes de la mise en place d'une bonne gestion financière à l'intention d'un gouvernement ou d'une organisation nouvellement établie. La *pièce 4* présente l'évolution de la gestion financière à mesure qu'un gouvernement ou une organisation gagne en maturité.

Quels sont les défis de la gestion financière du Nunavut?

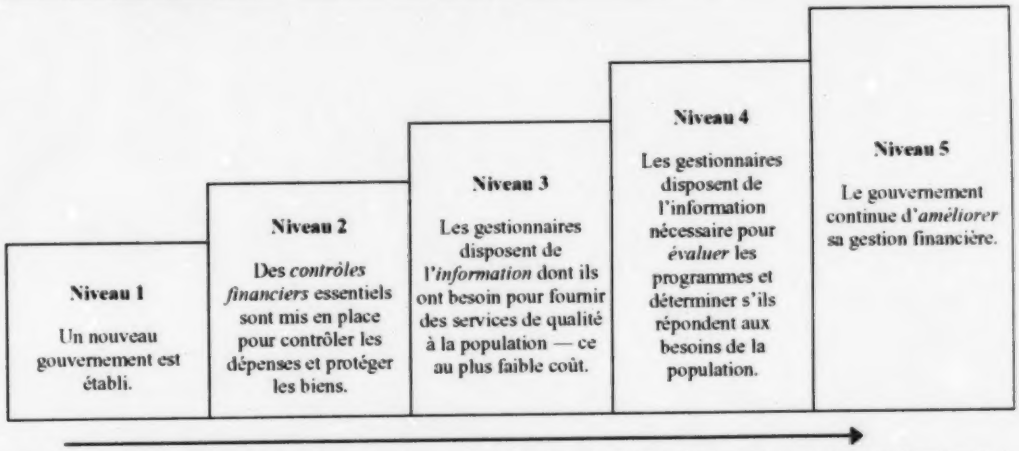
50. L'amélioration de la gestion financière qu'illustre la *pièce 4* ne se produit pas automatiquement. La direction doit la provoquer. Dans le cas du Nunavut, tous les organismes gouvernementaux (conseils, sociétés d'État, fonds de roulement, ministères) doivent relever des défis semblables.

51. De façon générale, le gouvernement se situe actuellement au niveau 1 du Modèle (le point de départ), et il s'emploie à mettre en œuvre les contrôles essentiels qu'il lui faut pour passer au niveau 2. Nous sommes d'avis que le gouvernement doit fixer un échéancier qui le conduira entièrement au niveau 2 et aux niveaux supérieurs.

52. À défaut d'un nombre suffisant de comptables spécialisés, il est difficile de parvenir à une bonne gestion financière. Le Nunavut ne parvient pas à pourvoir de nombreux postes de gestion financière, car le nombre de candidats qui possèdent les compétences et les qualités nécessaires est insuffisant.

53. Tous les fonctionnaires ont un rôle à jouer dans le domaine de la gestion financière. Toutefois, certains doivent posséder une formation technique approfondie en comptabilité. Le titre de « comptable » est large, et il peut être attribué à des gens qui diffèrent fortement par leur formation et leurs compétences. À une extrémité de l'échelle, des *commis-comptables* possédant une certaine formation peuvent saisir de l'information financière à l'aide d'ordinateurs. À l'autre, des *comptables de formation* conçoivent et tiennent des systèmes comptables complexes et préparent des rapports et des états financiers mensuels à l'usage de l'organisation, aussi bien que des états financiers annuels qui sont rendus publics. Les systèmes comptables ont ceci d'important qu'ils garantissent aux décideurs l'accès à de l'information de première qualité. Le plus souvent, les comptables de formation et les gestionnaires financiers supérieurs possèdent un diplôme universitaire, ont suivi des cours de comptabilité professionnelle et ont acquis une expérience pratique. Ils doivent avoir réussi des examens pour mériter le titre de comptable professionnel, et ils doivent normalement compter plusieurs années pour y parvenir.

Pièce 4 — Cinq étapes de la mise en place d'une bonne gestion financière



Normalement, la gestion financière s'améliore progressivement... mais la direction doit faire le nécessaire pour que les améliorations se produisent.

Source : Adapté du Modèle de la capacité de gestion financière du Bureau du vérificateur général.

54. À l'heure actuelle, le Nunavut ne possède pas suffisamment de personnel spécialisé pour pourvoir les postes supérieurs en comptabilité au gouvernement. Le ministère des Finances indique que le gouvernement a besoin de beaucoup plus de personnel spécialisé pour ces postes.

55. Le gouvernement voudra peut-être recruter des résidents du Nunavut qui souhaiteraient devenir des gestionnaires financiers et des comptables et faire le nécessaire pour qu'ils obtiennent la formation et l'expérience dont ils ont besoin à cette fin. À long terme, cela procurera à des Inuits l'occasion d'accéder à des postes de niveau supérieur. Toutefois, le Nunavut devra entre-temps disputer les candidats qui l'intéressent à d'autres employeurs au Canada. Le Canada connaît actuellement une pénurie de comptables professionnels, et le Nunavut aura de la difficulté à trouver des candidats compétents. Tant que des comptables professionnels ne

seront pas en poste dans tous le territoire, un risque planera sur les systèmes et les méthodes de gestion financière du gouvernement.

56. Activités ministérielles. Au cours de notre vérification, nous avons constaté que les ministères devaient améliorer la gestion financière à plusieurs égards, notamment

- en veillant à ce que le gouvernement perçoive toutes les sommes qui lui sont dues;
- en faisant en sorte que les examens comptables et les rapprochements nécessaires soient effectués à intervalles fixes;
- en améliorant la qualité des examens budgétaires mensuels.

Il est nécessaire d'effectuer des examens comptables et des rapprochements pour garantir l'exactitude de l'information que renferment les systèmes financiers du gouvernement. De plus, des examens budgétaires mensuels s'imposent comme moyens de contrôler l'évolution de l'état d'excédents ou de déficits escomptés. À défaut d'examens budgétaires rigoureux, le gouvernement court le risque de ne pas percevoir des sommes qui lui sont dues ou de dépasser les dépenses approuvées par l'Assemblée législative.

57. Les états financiers et les rapports annuels ne sont pas présentés en temps voulu. Il est mentionné, au chapitre 2, que les députés doivent avoir de l'information pour pouvoir juger si le gouvernement s'acquitte bien de ses fonctions. Or une part importante de cette information est tirée de documents déposés devant l'Assemblée législative.

58. Les *Comptes publics* comprennent les états financiers consolidés vérifiés du gouvernement et de l'information non vérifiée. Selon les lois en vigueur au Canada, le Nunavut doit présenter ses états financiers consolidés annuels à l'Assemblée législative au plus tard le 31 décembre chaque année. Les premiers comptes publics du Nunavut ont été déposés le 29 mai 2001.

59. Les lois en vigueur au Nunavut obligent les sociétés d'État à communiquer leur *rapport annuel* (y compris leurs états financiers vérifiés) au ministre responsable dans les trois mois qui suivent la fin de l'exercice, ou dans les cinq mois, si le ministre des Finances l'autorise. Pour sa part, le ministre responsable doit présenter dès que possible le rapport annuel d'une société d'État à l'Assemblée législative. Pourtant, les rapports annuels des sociétés d'État du Nunavut ont été présentés avec des retards considérables.

60. Il est peut-être inévitable que la présentation d'information sur de nouvelles entités soit retardée. Par contre, il importe de réduire les retards à l'avenir, d'abord afin de respecter les délais fixés par la loi et ensuite afin de communiquer aux députés de l'information plus actuelle pour qu'ils puissent évaluer les activités et la santé financière du gouvernement.

61. L'Assemblée voudra peut-être envisager d'autoriser la présentation de documents lorsqu'elle ne siège pas. La présentation de documents « en coulisse » permettrait aux députés et aux comités législatifs de prendre en considération de l'information plus à jour pendant les congés de l'Assemblée.

62. Nécessité d'une fonction élargie de vérification et d'évaluation. La vérification et l'évaluation internes sont également des parties essentielles de la gestion financière. Elles diffèrent du rôle joué par le vérificateur général, qui fait rapport une fois par an à l'Assemblée législative. Les vérificateurs et les évaluateurs internes rendent des comptes à la direction à des intervalles plus fréquents afin d'aider le gouvernement à améliorer ses opérations. Les unités de vérification et d'évaluation s'acquittent d'un éventail de tâches importantes, notamment contrôler le respect par le gouvernement des règles et des contrôles financiers en vigueur, faire enquête sur des fraudes possibles, offrir des conseils aux gestionnaires en matière financière, et évaluer les programmes gouvernementaux pour déterminer s'ils atteignent les objectifs visés.

63. Tantôt le ministère de l'Exécutif et des Affaires intergouvernementales tantôt le ministère des Finances et de l'Administration ont été chargés de travaux particuliers de vérification et d'évaluation, mais peu de travaux ont été accomplis dans l'ensemble. Cette situation s'explique, du moins en partie, par les problèmes de dotation du gouvernement de façon générale. Il est temps d'accorder à la vérification et à l'évaluation l'attention qu'elles méritent et d'assurer ainsi une bonne gestion financière.

64. La direction nous a appris que le ministère des Finances et de l'Administration est désormais chargé de la vérification. Il a engagé récemment un directeur de la Vérification interne et pourvoit actuellement d'autres postes de vérificateurs. Nous croyons aussi savoir que le gouvernement entreprend un examen de ses programmes, sous la direction conjointe du ministère de l'Exécutif et des Affaires intergouvernementales et du ministère des Finances et de l'Administration. La direction du ministère de l'Exécutif et des Affaires intergouvernementales nous a informés qu'elle a aussi deux autres projets d'évaluation en cours.

Recommandations

Il est recommandé au gouvernement de prendre les mesures suivantes :

1. **recruter des gestionnaires financiers et des comptables qui possèdent la formation et l'expérience voulues;**

   Réponse de la direction

   Le ministère des Finances embauchera six autres comptables de niveau supérieur. Ces personnes aideront tous les ministères.

2. **élaborer une stratégie à long terme pour permettre aux résidents du Nunavut de faire les études et d'acquérir l'expérience dont ils ont besoin pour accéder à des postes supérieurs de gestion financière et de comptabilité;**

   Réponse de la direction

   Le gouvernement a approuvé en principe le Plan d'emploi inuit. Ce plan comprend de nombreuses initiatives pour aider les habitants du Nunavut à faire des études et à acquérir l'expérience nécessaire pour exercer des fonctions supérieures en finances.

   Certaines des initiatives ont déjà été lancées. Cependant, il faudra de nombreuses années avant que le plein potentiel de ces initiatives soit réalisé.

   De plus, le gouvernement élabore des programmes spécifiques de gestion financière et de comptabilité qui permettront à des personnes d'obtenir un titre comptable.

3. **évaluer sa capacité actuelle de gestion financière et concevoir une stratégie et un calendrier, afin de faire passer toutes les entités du gouvernement (ministères et autres) au niveau 2 (contrôles financiers essentiels) et aux niveaux suivants du Modèle de la capacité de gestion financière;**

   Réponse de la direction

   Comme suite à l'examen des capacités de gestion financière du gouvernement, le ministère des Finances embauchera six comptables de niveau supérieur. Cela nous aidera à atteindre notre but, à savoir doter tous les ministères des contrôles financiers essentiels d'ici trois ans.

   Au cours de la prochaine année, nous établirons des buts précis et ciblerons les secteurs où les besoins sont les plus grands.

4. **faire le nécessaire pour que les fonctions de vérification et d'évaluation internes soient pleinement opérationnelles dans les meilleurs délais.**

Réponse de la direction :

La fonction de vérification comptable du ministère des Finances a maintenant 66 p. 100 de son personnel et sera pleinement opérationnelle cette année.

Des projets d'évaluation sont en cours et les premiers rapports sont attendus en décembre 2001. On étudie le projet de mandat du comité de planification des évaluations qui sera chargé d'établir les plans de travail pluriannuels et les méthodes.

Chapitre 5 – Environnement

Le présent chapitre invite le gouvernement à se renseigner sur les coûts de l'assainissement des lieux contaminés dont il est responsable et à les présenter dans les états financiers futurs à titre de passifs environnementaux.

Nécessité d'évaluer les dommages à l'environnement

65. Nous croyons que le gouvernement améliorera ses états financiers consolidés en comptabilisant mieux les passifs environnementaux.

66. La société produit des déchets et des contaminants depuis des années. Leur effet est parfois superficiel et, le cas échéant, il exige peu d'efforts d'assainissement. Dans d'autres cas, il est nécessaire de dépolluer des lieux particuliers afin de protéger l'environnement et la santé de la population. Enfin, la pollution de l'eau ou la pollution atmosphérique peuvent provenir de sources situées à des milliers de milles qu'il n'est peut-être pas possible d'éliminer.

67. La note 17(b) aux premiers états financiers consolidés décrit une « *éventualité* » (incertitude) concernant les passifs environnementaux du gouvernement. L'incertitude tient à ce que le nouveau gouvernement ignore encore le coût de la dépollution de lieux contaminés dont il est responsable.

68. Le gouvernement devrait, à notre avis, prendre trois mesures :

- répertorier les lieux contaminés au Nunavut et désigner ceux qu'il est nécessaire de dépolluer;
- décider qui est responsable de la dépollution. Si une autre partie est responsable, le gouvernement devrait l'inciter à effectuer les travaux nécessaires;
- estimer le coût de la décontamination des lieux dont la responsabilité n'incombe à aucune autre partie et élaborer un plan d'assainissement à long terme. Le gouvernement devrait se fonder sur ces coûts estimatifs et ces plans pour comptabiliser des passifs dans ses états financiers pour ses obligations environnementales.

Les mesures énumérées ci-dessus ne sont pas des tâches faciles. Le gouvernement devra mener des négociations afin de trancher la question de savoir qui est responsable de la dépollution de lieux particuliers. Il faudra du temps, mais la démarche est essentielle à la protection de l'environnement et de la santé de la population. De plus, les députés et d'autres intéressés pourront mieux évaluer la santé financière du gouvernement lorsque ses états financiers comprendront des passifs qui représentent les coûts de travaux d'assainissement.

Recommandation

1. **Le gouvernement devrait élaborer un plan, assorti d'un calendrier précis, en vue de recenser et d'évaluer les lieux contaminés dont il est responsable et d'estimer les coûts des travaux d'assainissement nécessaires.**

Réponse de la direction

Le gouvernement du Nunavut est conscient du problème et de l'importance de l'environnement et commence à recenser les lieux contaminés au Nunavut. Il prévoit qu'il faudra cinq ans pour y parvenir.

La question de la responsabilité n'est pas évidente, car la plupart des terrains au Nunavut sont gérés et contrôlés par le gouvernement du Canada.

Chapitre 6 – Location ou achat?

Le gouvernement peut répondre à ses besoins en locaux soit en louant des bâtiments à long terme soit en les achetant. Il a signé de nombreux baux de longue durée qui l'engagent à verser des sommes importantes. Le location est tantôt plus coûteuse, tantôt plus avantageuse que l'achat, selon la situation.

Lorsque le gouvernement envisage un projet de construction, l'Assemblée législative examine et approuve les dépenses d'immobilisations prévues avant la mise en chantier. Elle n'examine ni n'approuve préalablement les projets de location à long terme, car les nouveaux engagements prévus à ce chapitre ne sont pas présentés au budget des immobilisations, même si les coûts de la location peuvent être aussi élevés que ceux de la construction. Dans ces conditions, le gouvernement risque de prévoir un volume de dépenses d'immobilisations (construction et location) supérieur à ses moyens, sans que les députés s'en aperçoivent.

Les locaux sont coûteux. Pour cette raison, nous sommes d'avis que le gouvernement doit choisir entre la location et l'achat en se fondant, dans la plupart des cas, sur le principe de l'économie — et opter pour la solution la moins coûteuse face à des locaux équivalents. S'il choisit la location malgré que cette formule soit la plus chère, il devrait connaître préalablement les coûts supplémentaires. Le gouvernement devrait également pouvoir dire quel objectif il vise en choisissant la solution la plus coûteuse.

Nous recommandons au gouvernement de réfléchir à l'usage poussé qu'il fait des contrats de location à long terme pour pouvoir éventuellement en tirer des leçons.

Introduction aux contrats de location à long terme

69. Les gouvernements prennent parfois un bien en location afin de pouvoir s'en servir sans devoir l'acheter. Il existe de nombreuses catégories de contrats de location :

- Un *contrat de location à court terme* permet d'avoir l'usage de photocopieurs ou de véhicules ou encore de louer un bâtiment à court terme.

- Un *contrat de location à long terme* peut être conclu à l'égard de biens de longue durée, tels que des bâtiments, des ponts ou des routes.

Le présent chapitre analyse certaines des questions à considérer pour faire un choix entre la location à long terme et l'achat.

Principes de la location

70. Tous les gouvernements doivent prendre en considération les principes suivants de la location.

71. **Les priorités et l'abordabilité d'abord.** Les contrats de location à long terme présentent un attrait évident, car ils constituent une forme d'« achat à tempérament ». Le gouvernement jouit de l'usage d'un bâtiment pendant une longue période et étale ses paiements sur la durée du bail. Les règles comptables prescrivent parfois au gouvernement de présenter dans ses états financiers un passif au titre des contrats de location, mais pas toujours (chapitre 1). Les avantages et non le traitement comptable prévu doivent déterminer les décisions se rapportant à des bâtiments coûteux.

72. En règle générale, l'ensemble des demandes de projets d'immobilisations dépasse les moyens d'un gouvernement. Avant de s'engager à se procurer un bâtiment, le gouvernement doit avoir la certitude de choisir les projets les plus importants et de s'en tenir à ses moyens financiers.

73. Un gouvernement peut régler de trois façons les coûts d'un projet d'immobilisations:

- au comptant (s'il possède les liquidités nécessaires);
- en contractant un emprunt (s'il s'estime capable de rembourser le principal et les intérêts);
- en concluant un contrat de location (s'il croit pouvoir acquitter les loyers pendant de nombreuses années).

74. **La location est tantôt plus avantageuse, tantôt moins avantageuse que l'achat.** L'achat d'un bâtiment exige une mise de fonds immédiate ou le recours à l'emprunt. La location permet d'étaler les paiements sur une longue période. Les circonstances dicteront le choix le plus avantageux. Il faut prendre en considération à cette fin tant les conditions que les coûts du bail.

- *Les conditions de location varient.* Tous les baux ne sont pas identiques. Si un gouvernement désire louer un bâtiment, il doit négocier les conditions de location avec l'entreprise qui le donnera à bail (le « bailleur »). Les conditions avantagent parfois le gouvernement, parfois le bailleur. Voici certains des facteurs à considérer.

Souplesse	Si un contrat de location engage le gouvernement à verser des loyers pendant de nombreuses années, le bailleur en est avantagé.
Propriété au terme du bail	Certains baux prévoient le droit d'achat du bâtiment à un petit prix (p. ex. un dollar) par le gouvernement à échéance. D'autres fixent le prix d'achat à la valeur marchande à l'échéance. D'autres encore passent sous silence la possibilité de vente.
Risque de l'escalade des coûts	Le risque que les coûts du bâtiment augmentent doit être envisagé. Parmi ces coûts figurent ceux du chauffage, de l'eau, de l'électricité, de la réparation et de nettoyage. Dans certains cas, le bailleur facture simplement tous les coûts au gouvernement. Dans d'autres, le gouvernement peut devoir supporter les hausses calculées selon l'inflation.
Risque de location	La location d'un bâtiment présente des risques, que le gouvernement ou le bailleur supportera, selon les modalités du contrat. Signalons, entre autres, les risques • de dommages causés par le feu, l'eau ou autres; • de responsabilité légale (notamment si une personne est blessée); • de perte des locaux. (Si le bâtiment est détruit par le feu, par exemple, le bail est-il résilié ou le bailleur est-il tenu de fournir de nouveaux locaux au gouvernement?)

Le tableau ci-dessus illustre les diverses conditions possibles du bail. Le lecteur ne doit pas conclure que les baux auxquels le gouvernement du Nunavut est partie renferment effectivement l'éventail des conditions décrites.

- *Rien n'est gratuit.* Si le gouvernement négocie des conditions de bail plus favorables, le bailleur voudra augmenter le loyer. Citons le cas du gouvernement qui souhaite prend à bail un nouveau bâtiment dans une petite collectivité. Il se peut qu'il n'existe aucun autre locataire possible. Si tel est le cas, le bailleur insistera peut-être pour que le gouvernement conclue un bail de très longue durée. Par ailleurs, le bailleur voudra peut-être hausser de beaucoup le loyer si le gouvernement souhaite pouvoir résilier le contrat à tout moment.

Certaines techniques financières permettent de comparer le coût de la location à celui de l'achat de locaux équivalents. Lorsque le gouvernement connaît tous les conditions et les coûts prévus par un projet de bail visant un bâtiment particulier, il peut calculer s'il est plus avantageux de louer ou de posséder le bâtiment.

Les gouvernements cherchent normalement la meilleure affaire possible

75. La *prime de location* correspond au coût supplémentaire, s'il en est, de la location par rapport à l'achat. Le gouvernement peut juger la prime acceptable en raison d'avantages que la location lui procure. Cependant, cette situation est l'exception plutôt que la règle. Si le gouvernement choisit de renoncer au principe de l'*économie*, il doit comprendre les motifs de son action et les coûts qu'elle lui impose. Si le gouvernement accepte d'acquitter une prime de location, l'Assemblée législative doit être informée de la situation, de telle sorte que les députés puissent évaluer les compromis faits par le gouvernement entre l'économie et d'autres objectifs stratégiques.

Le choix entre la location et l'achat est important pour le Nunavut

76. Nous n'avons pas vérifié comment le Nunavut prend ses décisions sur les priorités relatives aux bâtiments, l'abordabilité des plans d'immobilisations ou le choix entre la location et l'achat. Nous avons, toutefois, relevé des questions que les députés voudront peut-être prendre en considération lorsqu'ils examinent les plans d'immobilisations du gouvernement.

77. Le Nunavut est partie à un grand nombre de contrats de location à long terme de bâtiments, qui va croissant. Ces contrats occasionnent des coûts importants. Le 31 mars 2000, le gouvernement s'était engagé à verser des loyers de quelque 476 millions de dollars, pour la plupart pour des baux à long terme dont la durée maximale était de 20 ans.

78. De plus, le gouvernement continue de conclure des contrats à long terme à mesure qu'il construit l'infrastructure du nouveau territoire. Nous ne connaissons pas encore les engagements finaux au 31 mars 2001. Selon des renseignements non vérifiés, les engagements au titre de baux conclus en 2000-2001 s'établissent à environ 145 millions de dollars.

79. La totalité des dépenses d'immobilisations n'est pas évidente, car le budget des immobilisations ne présente pas le coût total des baux. Comme l'information sur l'achat diffère des renseignements sur la location, les députés ont de la difficulté à déterminer si le gouvernement a les moyens de financer l'ensemble de ses plans d'immobilisations de l'exercice.

80. Le budget des immobilisations de 1999-2000 n'indique pas les contrats de location prévus. Si le budget principal des dépenses comprend les coûts de location, ils n'y figurent qu'à titre de charges de fonctionnement pour la totalité des loyers de l'exercice. Ni le budget des immobilisations ni le budget principal des dépenses ne mettent en évidence les nouveaux contrats de location qu'envisage le gouvernement. Pour cette raison, les députés ne peuvent examiner étroitement les nouveaux baux, comme ils le feraient de projets d'achat de bâtiments. Les paiements de loyer sont susceptibles de porter le coût total de projets d'immobilisations à un niveau inabordable sans que personne ne s'en aperçoive.

81. Les raisons pour lesquelles le gouvernement choisit la location ne sont pas claires. Nous avons voulu comprendre la démarche suivie par le gouvernement pour choisir de louer un bâtiment donné plutôt que de l'acheter ou de le construire. Nous avons examiné un contrat de location à long terme conclu récemment et constaté ce qui suit.

- La direction nous apprend que le gouvernement ne poursuit pas d'objectifs officiels lorsqu'il tranche entre la location et l'achat de bâtiments. Par conséquent, nous nous attendrions à ce qu'il applique plutôt le principe de l'*économie*, qui le conduirait à choisir entre l'achat et la location en optant pour la solution la moins coûteuse. Notre point de vue est fondé sur l'hypothèse selon laquelle un gouvernement serait à même d'assumer les coûts de la construction, en payant comptant ou en empruntant.

- En ce qui concerne le projet que nous avons examiné, le gouvernement a calculé s'il était plus avantageux de louer ou d'acheter. Les résultats du calcul montrent que le coût du contrat était supérieur de 50 p. 100 à ce qu'il en aurait coûté au gouvernement pour construire le bâtiment. Le gouvernement a choisi néanmoins de payer la prime de location. L'analyse précède de deux jours la date à laquelle, selon les dossiers du gouvernement, celui-ci a informé par écrit le soumissionnaire retenu que le choix s'est arrêté sur son contrat. À défaut d'objectifs explicites qui énoncent pourquoi le gouvernement accepterait d'acquitter une prime de location aussi importante, nous ne pouvons comprendre ce qui l'a poussé à choisir la location et à rejeter l'achat.

Recommandations

1. **L'information communiquée à l'Assemblée législative devrait permettre aux députés de connaître le coût total des plans d'immobilisations du gouvernement de l'exercice à venir, y compris les engagements qui concernent des contrats de location à long terme.**

   Réponse de la direction

   Le gouvernement fournira chaque année le coût total des plans d'immobilisations dans le budget immobilisations et le Budget. Tous les contrats de location-acquisition à long terme qui ont un effet sur l'exercice seront inclus.

2. **Si le gouvernement poursuit son activité de location à long terme, il devrait fixer des objectifs officiels et évaluer périodiquement si ces objectifs sont atteints.**

   Réponse de la direction

   Le gouvernement établira des normes et des objectifs clairs pour les activités de location à long terme et évaluera tous les ans si ces objectifs sont atteints.

3. **Le gouvernement devrait comparer les coûts de la location à ceux de l'achat avant de décider de louer ou d'acheter.**

   Réponse de la direction

   Voir ci-dessous.

4. **Le gouvernement devrait se demander quelles leçons il peut tirer des contrats de location à long terme qu'il a conclus récemment. Il devrait évaluer les primes qu'il doit acquitter en choisissant la location plutôt que l'achat et les objectifs susceptibles de justifier leur prise en charge.**

Réponse de la direction

Avant de conclure de nouveaux contrats de location, le gouvernement comparera le coût de la location au coût de l'achat afin de prendre la meilleure décision possible. De plus, dans son processus de décision global, il tiendra compte de facteurs autre que le coût, comme la main-d'œuvre locale, le développement économique du Nunavut et la politique de « Nunavummi Nangminiqaqtunik Ikajuuti » (Aide aux entreprises du Nunavut).

Plusieurs des baux existants du gouvernement ont été engagés avant la création de Nunavut, et leurs coûts sont prévus par des paiements de transfert du gouvernement du Canada pendant les 20 années à venir.

Annexe A — Notre personnel

Sheila Fraser, FCA	Vérificatrice générale du Canada
Michael J. McLaughlin, CMA	Sous-vérificateur général
Ronald C. Thompson, CA	Vérificateur général adjoint
Dale Shier, CA	Directeur principal, vérifications au Nunavut
Roger Simpson, CA	Directeur principal, bureau d'Edmonton
John McCullough, CA	Directeur principal, bureau de Winnipeg

Équipe de vérification

Comme le Nunavut est un grand territoire, des employés des bureaux d'Ottawa, d'Edmonton et de Winnipeg ont participé à la vérification. La plupart d'entre eux participent aux vérifications effectuées au Nunavut dans le cadre d'affectations de courte durée.

- Sophie Boudreau
- Yannick Brazeau
- Estelle Charette
- Monique Charron
- Doug Dheere
- Helene Demarcke
- Jeanette Fitzpatrick
- Shawn Frost
- Charles Gay
- Samantha Hazen
- Wendy Ho
- Dustin Hoshowski
- Mary-Jo Jacksic
- Guy Legras
- Susan Meilleur
- Chantal Montpetit
- Barry Naik
- Megan Picard
- Marjorie Pound
- Michel St. Amant
- Alain Sansregret
- Pascale Saulnier
- Donna-Lee Shaw
- Mila Simon
- Dan Stadlwieser
- Lise Tremblay
- Laura Wolanik
- Peter Yeh

Annexe B — Note explicative des états financiers consolidés du Nunavut du 31 mars 2000

Section	Ce que la section apprend au lecteur
Rapport du vérificateur	Le rapport précise si le vérificateur a formulé des réserves ou d'autres observations. S'il ne l'a pas fait, cela veut dire que les états financiers ont été préparés conformément aux normes de comptabilité pour le secteur public. De plus, ils sont crédibles et peuvent servir à évaluer la santé financière du gouvernement. *(Notre opinion sur les états financiers consolidés du Nunavut du 31 mars 2000 ne contient ni réserve ni autres observations.)*
État consolidé de la situation financière	Cet état apprend au lecteur si le gouvernement possède plus d'actifs que de passifs financiers ou si le contraire. Si les actifs sont supérieurs aux passifs financiers, un excédent accumulé est réalisé. *(L'excédent accumulé du gouvernement était supérieur à 25 millions de dollars le 31 mars 2000.)*
État consolidé des résultats de fonctionnement et de l'excédent accumulé	Cet état indique si les revenus de l'exercice étaient suffisants pour couvrir les charges. Le cas échéant, un excédent annuel est réalisé. Dans le cas contraire, l'entité accuse un déficit annuel. *(Le gouvernement a réalisé un excédent de plus de 28 millions de dollars au cours de sa première année d'activité. L'excédent accumulé figurant à l'état de la situation financière est composé de l'excédent de 28 millions de dollars, moins la dette nette d'ouverture de 3 millions de dollars qui a été transférée au Nunavut le 1er avril 1999.)*
État consolidé des flux de trésorerie	Cet état précise si l'encaisse et les placements à court terme ont augmenté ou diminué au cours de l'exercice et en donne les raisons. *(L'état montre qu'une encaisse et des placements à court terme totalisant 29 millions de dollars ont été cédés au Nunavut le 1er avril 1999. L'encaisse a augmenté de 90 millions de dollars au cours de l'exercice, si bien que le gouvernement possédait 119 millions de dollars sous forme d'encaisse et de placements à court terme le 31 mars 2000.)*
État consolidé des immobilisations corporelles	Cet état renseigne le lecteur sur les biens matériels que possède le gouvernement.
Notes aux états financiers	Les notes offrent les renseignements dont le lecteur a besoin pour interpréter les sections des états financiers décrits ci-dessus. Par exemple : • la note 1(a) dénombre toutes les entités consolidées (incluses) dans les états financiers, • la note 16 énumère les engagements (nous avons traité des engagements aux chapitres 3 et 6 du présent rapport), • la note 17 présente les éventualités importantes (incertitudes).

Annexe C — Glossaire

Amortissement	Étalement du coût d'un bien de longue durée (immobilisation) sur sa vie utile.
Comptes publics	Rapport financier public publié chaque année par le gouvernement du Nunavut. Il contient à la fois de l'information vérifiée et non vérifiée.
Consolider	Inclure toutes les entités du gouvernement, et non seulement les ministères, dans les états financiers.
Contrat de location	Contrat en vertu duquel un bien est pris en location d'un bailleur.
Contrat de location à court terme	Contrat de location de courte durée.
Contrat de location à long terme	Contrat de location portant sur un bien de longue durée et s'étalant sur de nombreuses années. Il peut s'agir d'un contrat de location-exploitation ou d'un contrat de location-acquisition.
Contrat de location-acquisition	Contrat de location qui transfère bon nombre des avantages et des risques de la propriété à la partie qui loue un bien comme un bâtiment.
Contrat de location-exploitation	Contrat de location qui n'est pas un contrat de location-acquisition.
Déficit	Un gouvernement accuse un déficit si ses charges ont été supérieures à ses revenus au fil des ans. Le contraire d'un excédent.
Économie	Principe qui consiste à ne pas payer plus que la somme nécessaire pour obtenir un bien ou un service dont on a besoin.
Éventualité	Incertitude importante au moment où les états financiers sont établis qui influe sur les sommes qui y sont déclarées. Des actions en justice et des renseignements incomplets sont des exemples courants d'éventualités. Les éventualités d'importance sont déclarées dans une note aux états financiers.
Excédent	Un gouvernement réalise un excédent si ses revenus ont été supérieurs à ses charges au fil des ans. Le contraire d'un déficit.
Fonds renouvelable	Entité du gouvernement mise sur pied à une fin particulière et disposant d'un financement maximal. Les responsables engagent des charges mais tirent également des revenus de l'activité du fonds.
Normes de comptabilité pour le secteur public	Normes comptables indépendantes et objectives que publie le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés à l'intention des gouvernements fédéral, territoriaux et provinciaux.
Obligation redditionnelle	Obligation d'une personne responsable d'expliquer et de justifier ses actes à une autre.
Prime de location	Des techniques financières permettent de déterminer si la location ou l'achat est le meilleur moyen de répondre à un besoin particulier. Dans un cas particulier, la location est plus coûteuse mais le gouvernement opte quand même pour la location. Le coût supplémentaire qu'il supporte est la prime de location.